



## Masteroppgave i Statsvitenskap

### **Skjær i sjøen**

#### Utvikling av marin verneplan

---

Om hvordan Norge definerer og følger opp det internasjonale  
arbeidet med vern av kystnatur.  
– en studie av en beslutningsprosess –

**Ann-Christin Ese**

*Institutt for statsvitenskap  
Det samfunnsvitenskapelige fakultet  
Universitetet i Tromsø  
Våren 2009*



## Forord

Da var oppgaven ferdig, og min tid som student over. Det siste året har vært lærerikt, både faglig og personlig. Å skrive masteroppgave viste seg å være noe helt annet enn jeg hadde forestilt meg. Som ivrig student startet høsten med høye ambisjoner og pågangsmot, ambisjonsnivået er fortsatt høy, dog i en litt mer moderat utgave. Å skrive en oppgave om vern av kystnatur har vært interessant og spennende, kunnskapen jeg sitter igjen med er ubetalelig. Særlig gjelder dette personlige erfaringer tilknyttet det å fullføre en mastergrad på normert tid. Jeg har ikke vært alene om denne prosessen og det er mange som i den anledning fortjener en takk.

Først og fremst vil jeg takke min veileder, Alf Håkon Hoel, som loste meg trygt gjennom året. Jeg er takknemlig for den oppfølging og oppmerksomhet han har tatt seg tid til. Videre vil jeg takke Knut H. Mikalsen, som tok seg tid til å lese gjennom oppgaven og samle løse tråder. Jeg vil også takke Øyvind H. Mikalsen, som gjennom året har bistått med faglige råd og tips.

En takk rettes også til mine informanter, især Hein Rune Skjoldal. Jeg er takknemlig for de faglige samtalene og gode råd han bidro med til oppgaven.

Helt spesielt vil jeg takke min gode venn og samboer Øyvind Johnson. Den hjelp og støtte han har vist, er jeg evig takknemmelig for.

Mest av alt vil jeg takke den fantastiske familien min, som jeg er så veldig glad i. De har støttet meg gjennom hele utdanningen. Den tilliten, kjærligheten og tryggheten de har gitt meg, har vært ubetalelig.

Til sist vil jeg takke gode venner for en nydelig studietid og gode minner. En spesiell takk rettes til Kjersti som har bidratt til faglig og personlig inspirasjon og glede. Til mine medstudenter og venner på "Brakka" – takk for at dere har gjort de to siste årene helt spesielle.

Tromsø, 02. juni 2009

Ann-Christin Ese



<b>Kapittel 1 Innledning</b>	<b>1</b>
1.1 Tematikk	1
1.2 Problemstilling	4
1.2.1 Operasjonalisering av problemstilling og hypotese	6
1.3 Teoretisk perspektiv	9
1.4 Metodiske betraktninger	10
1.4.1 Valg av tilnærming	10
1.4.2 Kildekritiske vurderinger	14
1.5 Disposisjon	15
<b>Kapittel 2 Teoretisk tilnærming</b>	<b>17</b>
2.1 Innledning	17
2.2 Overordnede betraktninger – studier av offentlig politikk	17
2.2.1 Policyanalyse	18
2.2.2 Det politiske system	19
2.3 Beslutningsfaser	20
2.3.1 Hva innebærer de ulike fasene?	21
2.3.2 Hva forklarer endringer i beslutningsprosesser over tid?	23
2.4 Beslutningsmodeller	24
2.4.1 Rasjonelle beslutningsmodeller	24
2.4.2 Politiske beslutningsmodeller	26
2.4.3 Modellene i lys av eget case	27
2.5 Oppsummering	27
<b>Kapittel 3 Det internasjonale rammeverket</b>	<b>29</b>
3.1 Innledning	29
3.2 Forholdet mellom internasjonale preferanser og nasjonale mål - internasjonalt rammeverk	29
3.2.1 Oslo-Pariskonvensjonen (OSPAR)	32
3.2.2 Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD)	34
3.3 Forholdet mellom vern og bruk	36
3.4 Oppsummering	38
<b>Kapittel 4 Fra problem til løsning</b>	<b>40</b>
4.1 Innledning	40
4.2 Del I – Marin verneplan	40
4.2.1 Marinverneplan – en tidslinje	41

4.3	Del II – Politisk utvikling.....	44
4.3.1	Stortingsmelding nr. 43 (1998-1999) ”Vern og bruk i kystsona”.....	44
4.3.2	Stortingsmelding nr 42 (2000-2001) «Biologisk mangfold – sektoransvar og samordning» .....	50
4.3.3	Stortingsmelding 12 (2001-2002) «Rent og rikt hav» .....	51
4.4	Oppsummering.....	53

## **Kapittel 5 Fra utforming til vedtak.....55**

5.1	Innledning .....	55
5.2	Skjoldalutvalget – bakgrunn .....	55
5.2.1	Internasjonale føringer for utvalget.....	56
5.2.2	Nasjonale politiske føringer .....	57
5.2.3	Arbeidet med marin verneplan i utvalget.....	58
5.3	Foreløpig tilråding fra rådgivende utvalg for marin verneplan 17.februar 2003 .....	60
5.3.1	Verneverdier og verneform .....	61
5.3.2	Restriksjoner og konsekvenser for næringsvirksomhet .....	61
5.3.3	Verneform og lovverk .....	62
5.3.4	Foreløpig vurdering av lovverket.....	64
5.3.5	Videre arbeid med marin verneplan .....	65
5.4	Endelig tilråding fra rådgivende utvalg for marin verneplan 30.juni 2004. ....	65
5.5	Direktoratgruppens arbeid.....	66
5.6	Oppsummering.....	68

## **Kapittel 6 Analyse.....70**

6.1	Innledning .....	70
6.2	Problemstillingen i lys av beslutningsfasene .....	71
6.2.1	Initiativfasen.....	73
6.2.2	Utredningsfasen .....	77
6.2.3	Vedtaksfasen.....	80
6.3	Beslutningsmodeller.....	86

## **Kapittel 7 Konkluderende bemerkninger .....89**

7.1.	Oppsummering.....	89
7.2	Problemstillingen .....	89
7.3	Hypotesen.....	91
7.4	Veien videre.....	92

<i>Litteraturliste .....</i>	<b>i</b>
------------------------------	----------

## **Modeller og tabeller**

Matrise 1.....	6
Tabell 1.....	11
Modell 1.....	19
Modell 2.....	70
Tabell 2.....	70





# Kapittel 1      Innledning

## 1.1    Tematikk

*”Miljøvern er tilbake der det hører hjemme: Øverst på den politiske dagsorden”.* Slik lyder innledningen til Regjeringens stortingsmelding om miljøpolitikk og rikets miljøtilstand.<sup>1</sup> Regjeringen påpeker her at situasjonen rundt bevaring av biologisk mangfold er alvorlig. For mange miljøspørsmål er årsakssammenhenger uklare og kunnskapsgrunnlaget utilstrekkelig. Langtidseffekter kan være mer alvorlige enn observerte korttidsvirkninger. Regjeringen mener det er viktig å være føre-var, at vi satser på å forebygge heller enn å reparere. Arbeid med flere verneplaner, forvaltningsplaner og områdevern, er satt i gang for å møte denne målsetningen.

Verneplaner er offentlige beslutninger. Gjennom å rette søkelyset på offentlige beslutninger kan vi studere politiske beslutningsprosesser. Det vil da være hensiktsmessig å se på ulike beslutningsteoretiske perspektiver. Beslutningsmodeller<sup>2</sup> kan belyse forholdene tiknyttet målklarhet, mål og midler, samt deltakere i beslutningsprosessen. Det avgjørende for valg av modell, vil være avhengig av hvilke spørsmål en er interessert i å belyse. Ifølge Olsen (1978) er det blitt klart at gode intensjoner og beslutninger ikke nødvendigvis medfører gode resultat eller ønskede og forventede samfunnseffekter (Olsen 1978:33). På denne måten har man argumentert for nødvendigheten av å vie oppmerksomhet til det som foregår forutfor vedtak. Dette innebærer at en ser på hvordan problemer kommer på dagsorden og hvordan handlingsalternativer og deres konsekvenser kartlegges (Olsen 1978:33). I følge Jacobsen (1964) kan politikk *”oppfattes som en virksomhet som går ut på å formulere problemstillinger, forsøke å få disse akseptert som bindende og få organisert kontinuerlig problemløsende virksomheter omkring dem”* (Jacobsen 1964:45). Slik kan en si at konsentrasjonen rundt vedtaksfasen i en beslutningsprosess bare er rimelig dersom alle de andre fasene er uproblematisk. Dette innebærer en klar oversikt over hvilke samfunnsforhold de skal gripes inn overfor og hvilke handlingsalternativ, konsekvenser og

- 
- 1 Stortingsmelding nr 26 (2006-2007) «Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand» er regjeringens viktigste dokument for en samlet framstilling av miljøpolitikken. Meldingen har vært lagt fram annet hvert år siden 1999.
  - 2 Modeller forstås her som perspektiv. Videre i oppgaven vil modell brukes synonymt med teoretisk perspektiv. Det skal ikke forstås motsatt vei.

løsninger som foreligger (Olsen 1978:33).

Beslutningsmodeller og beslutningsfaser kan vise til fenomener og sammenhenger. De fungerer som verktøy og hjelpemidler til å løfte frem det en studerer. Slik kan beslutningsteori forklare sammenhenger og fenomener i en beslutningsprosess.

Omlag 14,3 prosent av Norges areal er vernet.<sup>3</sup> Kyst- og havområdene er foreløpig dårlig representert i de vernede områdene. Av Norges sjøareal innenfor grunnlinjen<sup>4</sup> på totalt 90 000 kvadratkilometer, er kun 2700 kvadratkilometer vernet etter naturvernloven.<sup>5</sup> Norge har til disposisjon et produktivt kystsone område, som er like stort som jordbruksarealene i Norge, Sverige, Finland og Danmark til sammen (Sandbæk 2003:19). Miljøutfordringene i dette området er flere. Utfordringene er grenseoverskridende og overbeskatning av ressurser og overbelastning av miljøet preger den marine verden. Konsekvensen av dette er at sjeldne naturtyper kan forsvinne. Dette kan delvis skyldes at det i prinsippet er vanskelig å ekskludere noen fra bruk av ressurser i havet, samtidig som forbruket er rivaliserende. Norge trenger derfor samarbeidsavtaler med andre land. De ulike internasjonale konvensjonene om forvaltning av havene som Norge har ratifisert, og dermed er forpliktet til, ligger til grunn for dette behovet. Konvensjonene legger føringer på hvordan hav- og kystområder kan og skal forvaltes.

Kystnaturen påvirkes i dag av ulike former for tekniske inngrep. Forurensning, klimaendringer, skipstrafikk, fiskeri og havbruksnæringen og olje- og gassutvinning for å nevne noen. Kaldtvannskorallrevene langs norskekysten kan være ødelagt eller påvirket, tareskogen er i tilbakegang og strandsonen blir i økende grad bygd ned (St.meld.nr. 26 2006-2007:11). I kystområder endres habitater, og forurensning har en økende innvirkning på det biologiske mangfoldet. Klimaendringer har en sterk økende innvirkning samtidig som tilkomst av fremmede arter og overutnyttelse har en økende innvirkning.<sup>6</sup> For havområdene er trenden noenlunde det samme; habitat- og klimaendring sammen med forurensning har en sterk økende innvirkning på det biologiske mangfoldet. Overutnyttelse

---

3 <http://www.miljostatus.no/Tema/Naturomrader/Vernet-natur/>

4 Grunnlinjen er en linje mot åpent hav i kystens hovedretning, sammensatt av rette linjestykker som er trukket mellom de ytterste skjær (Sandbæk 2003:24). Grunnlinjen brukes som en måle- eller basislinje for en rekke grenser ute i havet. Grunnlinjen er også en målelinje for territorialgrensen (Sandbæk 2003: 12).

5 <http://www.miljostatus.no/Tema/Naturomrader/Vernet-natur/>

6 <http://www.millenniumassessment.org/documents/document.354.aspx.pdf>

har en økende effekt mens tilkomst av fremmede arter har en jevn innvirkning.<sup>7</sup> Disse betraktningene viser langt på veg at presset på kysten og havområdene er økende og at behovet for reguleringer og verneplaner i så måte er tilstede.

Det overordnede temaet for denne oppgaven er *vern av kystnatur* generelt og utviklingen av *marin verneplan* spesielt.

Prosessen rundt marin verneplan startet på 1980-tallet, da Regjeringen Nordli lanserte meldingen ”Vern av norsk natur”.<sup>8</sup> Dette var den første stortingsmeldingen som søkte å gi et helhetlig perspektiv på naturvernpolitikk i Norge. Meldingen la føringer for videre arbeid med vern av kystnatur og i 1986 gav Statens Naturvernråd en tilråding om prioritering av marint områdevern (NOU:1986:13). Videre opprettet Miljøverndepartementet i 1987 en arbeidsgruppe<sup>9</sup>, som skulle utrede behovet for marint områdevern, og tilrå strategier og retningslinjer for det videre arbeidet (Bjørge-gruppen 1991:3). Forholdet til andre brukere og kriterier for utvelgelse av områder skulle her vurderes. Siden har to andre utvalg<sup>10</sup> gitt tilrådingen til utvikling av marin verneplan. Arbeidet med marin verneplan er gjennom beslutningsprosessen preget av internasjonale konvensjoner og avtaler, samt utredninger, nye lover, planer, mål og visjoner.

Ifølge en pressemelding fra Miljøverndepartementet 29.05.2001, skulle det første nettverket av verneområder i kystsonen være på plass i løpet av 2004. Verneplanforslaget skulle etter planen bli sendt på offentlig høring vinteren 2003 og et endelig vedtak av planen var forespeilt i løpet av 2004.<sup>11</sup> I pressemeldingen legges det opp til en bred involvering av berørte interesser og myndigheter på et tidlig stadium. Videre skal det formelle verneplanarbeidet skje parallelt med utvalgets rådgivende arbeid. Det siste rådgivende utvalget ga i 2004 en tilråding om hvilke områder som bør inngå i en nasjonal marin verneplan med hovedvekt på kystsonen. Forslaget omfatter 36 områder innen seks ulike kategorier av marin natur (Skjoldalutvalget 2003:36). Områdene utgjør et representativt utvalg av den marine naturen i kystsonen. Planen skal bestå av områder vernet etter naturvernloven og områder beskyttet etter annet lovverk, verneformålet for

---

7 <http://www.millenniumassessment.org/documents/document.354.aspx.pdf>

8 Stortingsmelding nr 68 (1980-1981) «Vern av norsk natur»

9 ”Bjørge-gruppen”

10 Brattegaardutvalget (1991) og Skjoldalutvalget (2004)

11 Pressemelding 29.05.2001 fra Miljøverndepartementet om verneplan for norsk marin natur

områdene skal være avgjørende for hvilket regelverk og restriksjonsnivå som anvendes (Skjoldalutvalget 2003:8). Det skal videre etter dette gjennomføres en fase to av det marine vernearbeidet. I denne delen skal eksisterende nettverk av beskyttende områder oppdateres i henhold til ny kunnskap, nasjonale målsetninger og relevante internasjonale prosesser og avtaler.<sup>12</sup> Både de indre farvannene, sjøterritoriet og den økonomiske sonen skal vurderes. Denne prosessen er enda ikke påbegynt. Vernplanforslaget er ikke sendt på offentlig høring, og det er ikke tatt noe endelig vedtak.

*Interesser* blir et nøkkelord i studier av politiske beslutningsprosesser og det er flere skjær i sjøen knyttet til vern av kystnatur. Spørsmålet om hvilke interessekonflikter som er knyttet til en sak eller en beslutning, kan være en måte å fokusere de politiske aspektene på (Rønning 2006:19). Vern og bruk har vært og er et politisk kontroversielt tema, dette gjelder særlig vern til havs med alle de ressursene som fins der og muligheten til å bruke disse. Institusjonene (fiskeriforvaltningen, miljøforvaltningen, havbruksforvaltningen, kommuneforvaltningen osv.) kolliderer i kystsonen (Sandbæk 2003:42). Organisasjoner står mot organisasjoner, verdier mot verdier, lover mot lover, profesjoner mot profesjoner, livsformer mot livsformer. Gjennom sterke interesser i kystsonen, vil interessekonflikter også påvirke de ulike beslutningsfasene.

Som nevnt er også vern av kystnatur knyttet til internasjonale forpliktelser og rammeverk. De ulike interessekonfliktene som oppstår her, i forhold til internasjonale forpliktelser og nasjonale målsettinger kan også påvirke de ulike beslutningsfasene. Gjennom disse ulike dimensjonene kan det oppstå ulike oppfatninger av problemkomplekset og hvordan en skal løse det. Fortolkning, definering og oppfølging varierer etter hvilke hensyn en velger å ta.

## **1.2 Problemstilling**

I dag, etter over 20 års arbeid med kartlegging, prioritering og tilrettelegging er den nasjonale marine verneplanen enda ikke er vedtatt. Samtidig er det viktig å påpeke, at det i kjølvannet av det økende presset på kysten og internasjonale forpliktelser er utviklet flere forvaltningsplaner og en lang rekke bevarings- og forvaltningstiltak basert på sektorlovgivning knyttet til kysten og havområdene og naturressursene der.<sup>13</sup>

---

12 Pressemelding 29.05.2001 fra Miljøverndepartementet om verneplan for norsk marin natur

13 F.eks. Forvaltningsplan for Barentshavet, forvaltningsplan for Nordland og forvaltningsplan for Troms.

Spørsmålet som stilles her er:

***Hvorfor og hvordan kom vern av kystnatur på dagsorden, og hvordan har Norge definert og fulgt opp det internasjonale arbeidet med vern av kystnatur?***

Det er flere forhold som er interessante i denne sammenhengen. Ett er hvordan spørsmålet om vern av kystnatur kom på den politiske dagsordenen. Det økende presset på kysten samt internasjonale konvensjoner, som fremmer sterkere vern av kystnatur kan tenkes å være årsaker til dette. Dessuten spiller det en rolle hvordan en har formulert problemet og om dette har endret seg gjennom beslutningsprosessen. Da dette er en prosess som har foregått over 20 år, kan det tenkes at problemformuleringen og forståelsen av det har endret seg. Nye problemer kan oppstå og andre kan forsvinne. Samtidig må en også se på hvordan dette er forsøkt løst og hvilke løsninger en har kommet frem til.

En kan tenke seg flere alternative forklaringer, som ikke er gjensidig utelukkende, på hvordan problemkomplekset rundt vern av kystnatur har oppstått, hvordan det er definert og hvordan det er fulgt opp. De ulike forklaringene kan knyttes opp til ulike forhold. Særlig har vern og bruk av ressurser langs kysten og i havet vært fremtredende i utviklingen av marin verneplan. Et annet element er forholdet mellom internasjonale forpliktelser og hvordan disse er oppfattet og fulgt opp gjennom nasjonale mål. Jeg vil i denne sammenheng se på to avveininger som kan belyse hvordan vern av kystnatur kom på dagsorden og hvordan denne type vern blir definert og fulgt opp:

- 1. Forholdet mellom internasjonale forpliktelser og nasjonale mål***
- 2. Forholdet mellom vern og bruk***

Forholdet mellom vern og bruk i tilknytning til vern av kystnatur er gjennom dokumentanalysen og via intervjuene trukket frem som et kontroversielt tema. Interessekonfliktene langs kysten er fremtredende. Dette gjelder mellom annet i forhold til fiskeri, havbruk, olje- og energinæringen. Det eksisterer ulike meninger om hva som skal vernes og hva som skal nyttes av ressursene. Når det gjelder forholdet mellom internasjonale forpliktelser og nasjonale mål, kan det ved første øyekast se ut som om en er mer konservativ i forhold til hva som nasjonalt skal vernes i forhold til hva som faktisk blir

vernet. Skjoldalutvalget var i sin tilråding svært liberal når det gjaldt utforming av vern i enkelte fiskeområder (Intervju - 19.02.2009). Når det gjaldt forholdet til internasjonale forpliktelser, ble ikke dette eksplisitt vurdert av utvalget. En mente dette kunne sinke prosessen ytterligere samtidig som en mente at det nasjonale lovverket var dekkende nok (Intervju – 19.02.2009). De to forholdene er også knyttet til hverandre; problematikken rundt hva som skal vernes og hva som skal brukes, kan komplisere forpliktelsene og implementeringen av internasjonale avtaler. Dette kan igjen påvirke hvordan en definerer problemet, dette fordi problemet defineres etter hvilke konflikter som oppstår og avveininger i forhold til disse. Politikk er ikke bare en kamp om vedtak og løsninger, men også en kamp om definisjoner. Skjematisk kan dette se slik ut:

	Vern	Bruk
Internasjonalt	X	
Nasjonalt	X	X
Lokalt		X

Matrise 1

Ved å se på disse forholdene er det mulig å utlede en hypotese:

***”Det er lettere å få gjennomslag for miljøpremisser på internasjonalt nivå enn på nasjonalt nivå”.***

Oppgaven vil omfatte hele prosessen med marin verneplan, fra tidlig på 1980-tallet og frem til i dag. Hovedvekt vil ligge på tiden fra Stortingsmelding nr 43 (1998-1999) ”Vern og bruk av Kystsona”<sup>14</sup> til Skjoldalutvalgets foreløpige og endelige tilråding<sup>15</sup>. At oppgavens empiriske tyngdepunkt baseres på denne perioden er knyttet til at det i Stortingsmeldingen ble lagt en mer konkret plan for arbeidet med marin verneplan enn tidligere. Dette har Skjoldalutvalget fulgt opp.

### 1.2.1 Operasjonalisering av problemstilling og hypotese

Operasjonalisering av problemstilling innebærer noe mer enn definering i tradisjonell forstand. I tillegg til å vite hva begrepene betyr er en interessert i å sette dem i

14 Heretter kalt «Kystmeldingen»

15 «Råd til utforming av marin verneplan for marine beskyttede områder i Norge. Foreløpig tilråding fra Rådgivende utvalg for marin verneplan pr. 17. februar 2003» og «Endelig tilråding med forslag til referanseområder»

sammenheng med oppgavens tema og problemstilling. Ved å forankre begrepene i den virkelighet som drøftingen tar utgangspunkt i, sikrer man at begrepene ikke tillegges en annen betydning enn det som er relevant for analysen.

Følgene elementer som trenger en slik forankring er; *verneplan, vern, verneområder kystnatur, biologisk mangfold, samt miljøpremisser*. Det vil også være fruktbart å forklare hva som menes med hvorfor og hvordan vern av kystnatur kom på *dagsorden* og videre hvordan Norge har *definert* og *fulgt opp* arbeidet med denne typen vern.

De siste elementene er knyttet opp til de ulike fasene i en beslutningsprosess (Flaa mfl. 2000).

1. *Initiativ fasen: Hva er problemet og hvordan kom spørsmålet om vern av kystnatur på dagsorden?*
2. *Utredningsfasen: Hvordan er dette problemet definert gjennom prosessen? Hvilke alternative løsninger og konsekvenser finnes?*
3. *Vedtaksfasen: Hvordan har en forsøkt å løse problemet gjennom prosessen? Hvilke løsninger er valgt?*

Når det står «gjennom prosessen» over, er det fordi jeg i denne oppgaven søker å se på hele beslutningsprosessen for marin verneplan under ett. Fokuset vil være på beslutningsfasene og ikke isolerte faser hver for seg.

Som vi ser ovenfor, er spørsmålet om hvorfor og hvordan vern av kystnatur kom på *dagsorden* en del av problemdefinisjonen og kan belyses ut fra initiativfasen. Videre når en ser på hvordan vern av kystnatur er *definert*, er dette knytt opp til fase to og hvordan man har definert de nasjonale målene og videre hvordan man ønsker å løse de. Når det gjelder på hvilken måte det internasjonale arbeidet er *fulgt opp*, sier videre noe om hvordan de internasjonale forpliktelsene oppfattes og hvordan disse gjøres om til nasjonale mål og på hvilke måter dette løses. Dette er videre knytt opp til marin verneplan og den tredje fasen og hvilke løsninger en har kommet frem til og hvordan disse ønskes løst og iverksatt.

En *verneplan* er en forvaltningsplan og et praktisk hjelpemiddel for å opprettholde og fremme naturverdier i et verneområde.<sup>16</sup> Den skal sikre enhetlig forvaltning av

---

16 <http://www.dirnat.no/content.ap?thisId=500009565#Forvaltnings-%20og%20skj%C3%B8telsesplaner>

verneområdet gjennom konkrete retningslinjer for bruk, informasjon, skjøtsel og eventuelle tilrettelegginger. Gjennom en forvaltningsprosess skal man avklare og ta stilling til hvordan ulike verne- og brukerinteresser skal håndteres.

Med *vern* menes her naturvern. Dette omfatter vern av naturen og naturressursene mot overdrevne eller unødige menneskelige inngrep, for å sikre det biologiske mangfoldet. Naturvern kan videre deles inn i tre hovedformål.<sup>17</sup> For det første er det bevaring og framsynt utnyttelse av naturen og naturressursene, for på lang sikt å sikre den primærproduksjon mennesker er avhengige av, og unngå rovdrift på lagerressurser. For det andre er det sikring av naturområder og forekomster for forskning, undervisning og rekreasjon. Og for det tredje er det vern om kulturlandskap og nærmiljø av estetiske grunner og som trivselsfaktor.

Et *verneområde*<sup>18</sup> er vern av naturområder i forskjellig omfang og utstrekning. Denne type vern blir gjort for å sikre et representativt område av norsk natur, for å ta vare på økologiske nøkkelområder, eller for å sikre leveområder for truede dyre- og plantearter.

*Kystnatur* er i denne sammenheng undersjøiske naturområder (Skjoldalutvalget 2003:6). Dette innebærer mellom annet fjorder, åpne kystområder, transekt kyst-hav og sokkelområder. *Kystnatur* betegnes i Kystmeldingen som kvartærgeologiske verdier, zoologiske verdier, botaniske verdier og landskap, estetikk og urørt natur. Samlet er dette kyst- og havområdene.

*Biologisk mangfold* er variasjonen mellom og innen alle arter av planter, dyr og mikroorganismer, og de økosystemene og økologiske prosessene disse artene er avhengige av<sup>19</sup>.

I forhold til hypotesen menes *miljøpremisser*, de premisser som legges til grunn ved vern av kystnatur og hvordan dette er definert og fulgt opp.

---

17 [http://snl.no/natur- og\\_milj%C3%B8vern](http://snl.no/natur- og_milj%C3%B8vern)

18 <http://www.miljostatus.no/Tema/Naturomrader/Vernet-natur/>

19 <http://www.kystsone.no/news.cfm?newsitemid=584>



### 1.3 Teoretisk perspektiv

Jeg har tidligere i oppgaven beskrevet hvordan utviklingen av verneplaner kan ses i lys av beslutningsprosesser. På et mer abstrakt nivå kan en i studier av offentlig politikk se på det som blir kalt det *politiske system*. David Eastons (1965) modell for det politiske systemet, viser hvordan problemer oppstår gjennom krav og støtte, som i neste omgang resulterer i beslutninger og handlinger (Østerud 1996:35). Den viser hvordan politiske prosesser virker i de ulike fasene av en beslutningsprosess. Modellen kan i sin enkleste form være et verktøy for å se på prosessen med marin verneplan. Modellen viser hvordan forpliktelser aggregerer krav og støtte til systemet og hvordan dette forsøkes samordnet, konkretisert og definert til politiske løsninger og vedtak.

Beslutningsprosesser kan videre belyses ved ulike beslutningsmodeller. Det skilles mellom 3 hovedtyper av beslutningsmodeller (Enderud 1976<sup>20</sup>): rasjonelle, politiske og anarkistiske<sup>21</sup>. Jeg skal i denne oppgaven benytte meg av de to første. Ønsker en å se på rasjonelle aspekter, velges rasjonelle beslutningsmodeller, er det de ”politiske” sidene en ønsker å se på, velges politiske modeller (Flaa mfl. 2000:189). Modellene kan også utfylle hverandre. Da dette er en studie hvor en ser på prosessen rundt hvordan offentlig politikk blir til, og hvilke interesser en vektlegger i prosessen er det mest hensiktsmessig å se på de to første. Potensielle konflikter i prosessen, hvor ulike interesser blir berørt, gjør at en må se denne prosessen i lys av både den rasjonelle modellen og den politiske modellen.

For lettere å forstå og analysere beslutninger kan en dele beslutningsprosessen inn i faser. Som nevnt tidligere skiller Johan P. Olsen (1987) mellom fem faser i en beslutningsprosess: initiativfasen, utredningsfasen, vedtaksfasen, iverksettingsfasen og tilbakeføringsfasen. Jeg søker å se hvordan beslutningsprosessen rundt marin verneplan har fordelt seg i de ulike fasene. Fasene er en måte å strukturere empirien og analysen. Fasene bygger logisk på hverandre, men det er likevel ikke slik at den ene fasen må gjennomføres før en går løs på den neste.

---

20 Hente fra Flaa mfl. 2000. Original kilde: Enderud, H (1976): *Beslutninger i organisationer*, København:Fremad

21 Det finnes flere eksempler på anarkistiske modeller, Charles E. Lindholms tanke om ”muddling through” og James G. March og Johan P. Olsens ”garbage can modell”. Jeg ser bort fra den anarkistiske tilnærmingen her, da jeg mener den rasjonelle og den politiske modellen fanger opp de ulike aspektene tilstrekkelig. Den politiske modellen tar høyde for de eventuelle tilfeldighetene som måtte foreligge.

Samtidig ønsker jeg å se på hvordan en i de ulike fasene definerer og formulerer problemkomplekset rundt arbeidet med marin verneplan. Gjennom denne prosessen vil det også være nødvendig å se på elementer som kan forklare hvilke hensyn en har vektlagt hvor og når. Det er i denne oppgaven fokusert på avveininger om forholdet mellom bruk og vern samt forholdet mellom internasjonale preferanser og nasjonale målsettinger.

## **1.4 Metodiske betraktninger**

Denne oppgaven er ment å gi en innføring i- og analyse av arbeidet og utviklingen av marin verneplan, og på bakgrunn av dette si noe om hvordan vern av kystnatur kom på dagsorden og hvordan Norge definerer og følger det internasjonale arbeidet med denne type vern. For å kunne besvare og belyse problemstillingen er man avhengig av en eller flere fremgangsmåter for å få innsikt i hva som faktisk foregikk i denne beslutningsprosessen.

For å få kjennskap til disse momentene har mye av arbeidet vært dokumentanalyse.<sup>22</sup> Dette er internasjonale konvensjoner, stortingsmeldinger, utredninger og tilrådinger, artikler, bøker og lignende. Det er en kvalitativ innholdsanalyse, som bygger på systematisk gjennomgang av dokumenter med sikte på å kategorisere innholdet og registrere data som er relevant for problemstillingen (Grønmo 2004:187).

Dokumentanalyse brukes ofte i kombinasjon med intervju. Jeg har derfor i tillegg basert noe av datainnsamlingen på intervjuer. Dette blir her brukt til å supplere og underbygge dokumentanalysen.

### **1.4.1 Valg av tilnærming**

Valg av tilnærmingstype i denne oppgaven har først og fremst vært styrt av et ønske om å gå i dybden for å etablere kunnskap om hvorfor og hvordan vern og kystnatur kom på dagsorden og hvordan Norge har definert og fulgt opp denne type vern. Dette belyses av arbeidet og utviklingen av marin verneplan. En svakhet med denne tilnærmingstypen (ved å gå i dybden på ett enkelt case) er at man ikke kan generalisere på grunnlag av enkeltstående studier. Oppgavens funn vil strengt tatt ikke kunne ha et større gyldighetsområde enn sin egen ramme.

---

<sup>22</sup> Dokumentanalyse defineres ved at dokumentene er skrevet for et annet formål enn det forskeren skal bruke dem til (Thagaard 2002:59).

Å tilegne seg kunnskap om hvordan alle parter har forholdt seg til alle beslutninger og hvordan ulike beslutninger innholdsmessig skal forstås, kan være problematisk. Ikke alle informanter er del av den offentlige forvaltningen. Dette er et bevisst valg for å søke kunnskap utover det politiske systemet.

Når det gjelder den geografiske avgrensningen for marin verneplan, er denne gitt i foreløpig tilråding til marin verneplan 17. februar 2003. Det er i alt 36 områder. Områdene varierer i størrelse og til sammen utgjør de et areal på knappe 16000 kvadratkilometer (Skjoldalutvalget 2004:23). Til sammen utgjør dette ca 7 % av sjøarealet innenfor territorialgrensen. Bare 0,4 % av arealet er i norsk økonomisk sone utenfor 12 nautiske mil fra grunnlinjen (Skjoldalutvalget 2004:23).

Når det gjelder tidsavgrensningen har denne et tidsspenn på over 20 år (1980-2008). Å skaffe empirisk materiale om alle aktører til alle tider er ikke mulig. Grunnstammen i materialet har en refererende karakter, da det baseres på offentlige dokument, produsert i den gitte perioden. Med hovedtyngde på ”Kystmeldingen”<sup>23</sup> og Skjoldalutvalgets foreløpige og endelige tilråding.<sup>24</sup> Jeg har på grunn av oppgavens omfang og tidsrom sett bort fra Naturmangfoldloven som kom 3. april i år og Forvaltningsplan for Norskehavet som kom 8. mai. Det blir imidlertid i analysen og avslutningsvis gitt rom for tanker rundt hvilke konsekvenser disse kan ha for videre arbeid med marin verneplan.

Før en ser på hvilke konkrete kilder som blir brukt, kan det være nyttig å se på aspekter ved datainnsamlingen. Under følger en skjematisk oversikt:

	Dokumentanalyse	Intervju
Forberedelser	Avklare fokus, velge tema og hvilke typer av tekst som skal analyseres	Utforme en intervjuguide, fastslå informasjonsbehovet, spesifisere temaet og vurdere kommunikasjonsform
Gjennomføring	Systematisk gjennomgang, kildekritiske og kontekstuelle	Etablere en god kommunikasjons situasjon, ta utgangspunkt i

---

23 I følge Direktoratet for naturforvaltning er marin verneplan en oppfølging av Kystmeldingen, jeg velger derfor å legge hovedtyngden av empirien mellom annet på denne meldingen (<http://www.dirnat.no/content.ap?thisId=500014269>)

24 Etter Kystmeldingen er det i hovedsak Skjoldalutvalget som har utført det videre arbeidet med marin verneplan (<http://www.dirnat.no/content.ap?thisId=500014269>)

	vurderinger, velge ut og kategorisere relevant innhold	intervjuguiden, vurdere temaenes rekkefølge og formulere spørsmål ut fra intervjuets utvikling
Typiske problemer	Forskerens perspektiv kan påvirke utvelgingen og tolkningen av teksten, begrenset kildekritisk og kontekstuell forståelse kan påvirke tolkningen av tekstene	Kommunikasjonen mellom forsker og respondent kan fungere dårlig, forskeren kan påvirke svarene samtidig som respondentens erindringsfeil eller selvpresentasjon kan påvirke svarene

Tabell 1 (Kilde: Grønmo 2004:160/188)

## Dokumentanalyse

Hoveddokumentasjonen er tre utvalgte Stortingsmeldinger og tilhørende innstillinger og forhandlinger:

1. Stortingsmelding nr 43 (1998-199) "Vern og bruk i kystsona. Tilhøvet mellom verneinteresser og fiskerinæringane" og Innstilling til Stortinget nr 168 (1999-2000) fra energi- og miljøkomiteen.
2. Stortingsmelding nr 42 (2000-2001) "Biologisk mangfold. Sektoransvar og samordning" og Innstilling til Stortinget nr 206 (2001-2002) fra energi- og miljøkomiteen.
3. Stortingsmelding nr 12 (2001-2002) "Rent og rikt hav" og Innstilling til Stortinget nr 161 (2002-2003) fra energi- og miljøkomiteen

Samt Skjoldalutvalgets foreløpige og endelige tilråding, da arbeidet i utvalget skal baseres på føringene fra den første og intensjonene i de to siste meldingene. Stortingsmeldingene har vært styrende for arbeidet med marin verneplan. Meldingene peker også på internasjonale avtaler som rammer for arbeidet med verneplanen, som utgjør det internasjonale rammeverket for planen.

Nevnte kilder gir et bilde av hvordan beslutningsprosessen har artet seg, dvs. et bilde av hvilke premisser og føringer myndighetene legger i denne saken. For å belyse prosessen er det i tillegg til ovennevnte sett på ulike utredninger, pressemeldinger, brev, høringer, avisartikler samt artikkelsøk på internett for å belyse prosessen utover det offentlige.

## Ustrukturert intervju

Etter å ha fått en oversikt over beslutningsprosessen er det blitt foretatt intervjuer med aktører som deltok på ulike nivåer og sider i prosessen.

Ustrukturert intervju er et opplegg for bruk av kvalitative respondentdata som består i samtaler mellom intervjueren og de ulike respondentene (Grønmo 2004:127). Det som kjennetegner et slikt opplegg, er at verken spørsmålene eller svaralternativene er fastlagt på forhånd. I denne sammenheng blir det nyttet en intervjuguide som gir generelle retningslinjer for gjennomføringen og styringen av samtalene. På grunn av reiseavstand og intervjuobjektens tilgjengelighet, er de fleste intervjuene foretatt over telefon. I denne oppgaven er kun emnene bestemt på forhånd:

- 1. Arbeidet og utviklingen av marin verneplan*
- 2. Forholdet mellom bruk og vern*
- 3. Dagens status for marin verneplan*
- 4. Forholdet mellom internasjonale forpliktelser og nasjonale målsettinger*

Gjennom intervjuene er det ønskelig å få et innblikk i informantens tanker rundt arbeidet med utviklingen og etableringen av marin verneplan. Intervjuene skal ikke sammenlignes eller analyseres opp mot hverandre, men fungere som et supplement til analysen ellers og videre som et menneskelig aspekt ved den prosessen som skal studeres. Ustrukturerte intervjuer er benyttet da jeg har prøvd å avdekke mer allmenne forhold og bakgrunn for saksfeltet. Informantene er valgt ut i fra deres kunnskap og spesielle erfaringer tilknyttet arbeidet med marin verneplan.

Fordelene med denne type intervju, i forhold til tradisjonelle undersøkelser, er at den gir større mulighet til å avdekke respondentenes erfaringer, intensjoner og grunnleggende verdier. Det gir en mulighet til å oppklare uklarheter og be om utdypinger (Thagaard 2002:84). Ulempene med denne metoden, er at den stiller store krav til intervjuers kompetanse. At intervjueren deltar aktivt i intervjuet, stiller videre spørsmål med metodens objektivitet. Når det gjelder reproduserbarheten, kan det tenkes at når stimuli ikke er systematiske, vil en annen forsker kanskje ikke oppnå samme resultat. Det stilles også spørsmål ved representativitet på grunn av metodens intensive karakter og lave tall på intervjuobjekter. Dette setter grenser for generalisering.

Det er intervjuet 8 personer. Intervjuene ble gjennomført mellom november 2008 og april 2009. Grunnet behandling av personopplysninger, er oppgaven rapportert inn til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS og er pr. 29.04.2009 godkjent. Informantene er

viktige i kraft av hvilken institusjon/organisasjon de representerer, og vil bli referert til deretter. Det er intervjuer representanter fra miljøforvaltningen (henholdsvis Departementet og Direktoratet for naturforvaltning), fiskeriforvaltningen (henholdsvis Departementet og Fiskeridirektoratet), Fiskarlaget, Norges Naturvernforbund, World Wide Fund (WWF) og Skjoldalutvalget.

#### **1.4.2 Kildekritiske vurderinger**

Hensikten med datamateriale er at det skal belyse problemstillingen. *Kvaliteten* på datamaterialet er høyere jo mer velegnet datamaterialet er til å belyse problemstillingen (Grønmo 2004:217). Datamaterialet må sees i lys av tilgjengelighet, relevans, autensitet og troverdighet (Grønmo 2004:122).

Når det gjelder *tilgjengelighet* er dette en studie av en offentlig prosess, noe som gir en god tilgjengelighet til dokumentene. Problemstillingen kan i stor grad belyses av de kildene som er tilgjengelige. De offentlige dokumentene er også særlig *relevante* for problemstillingen, da disse representerer dokumentene som brukes i Stortingets beslutningsprosesser. Informantene er relevante i form av sine ulike stillinger i prosessen. En må også være sikker på at kilder er *autentiske*. Når en bruker dokumenter som kilder, må det vurderes om de ulike dokumentene egentlig er hva de tilsynelatende fremstår som. I denne sammenheng er både informantene og dokumentene autentiske i kraft av at de er h.h.v. offentlige personer og offentlige dokument som er direkte knyttet til saken.

*Troverdigheten* bygger på det samme som i det foregående. Dette er en analyse av en offentlig åpen prosess, og en må derfor kunne anta at kildene er troverdige. Dataene må videre baseres på faktiske forhold, og ikke bygge på forskerens rent subjektive skjønn eller skyldes tilfeldige omstendigheter under forskningsprosessen (Grønmo 2004:229).

Vurderinger av autensitet og troverdighet vil på denne måten styrke tilliten til de empiriske analyseresultatene og de kvalitative data som analyseresultatene bygger på. Forskeren må også forholde seg kritisk til egne tolkninger og at prosjektets resultater kan bekreftes av annen forskning (Thagaard 2002:179). Her må en stille seg spørsmål om tolkningen utviklet innenfor rammen av prosjektet, også kan være relevant i andre sammenhenger. Den teoretiske forståelsen som er knyttet til et enkelt prosjekt må kunne sees i en videre sammenheng (Thagaard 2002:184). At eventuelle funn og konklusjoner baseres på flere datakilder styrker troverdigheten, samtidig kan en slik kombinasjon medføre at en kommer opp i et dilemma, der ulike kilder er motstridende (Hovik 2001:85).

Et annet forhold det er viktig å se på er de kognitive begrensningene enhver informant innehar. Det er ikke mulig for den enkelte å huske eller vite alt man har erfart. Informasjon og kunnskap er heller ikke nøytrale størrelser. Erfaringer og ståsted er avgjørende for forståelse, opplevelse og formidling. I relasjonen mellom forsker og informant, er forskers sosiale og faglige kompetanse relevant. Denne kommunikasjonen preges av en rekke forhold som det ikke er lett å kontrollere for. All form for tolkning er således forbundet med individene og relasjonenes premisser (Grønmo 2004:172).

Det kan være problematisk å presentere en «nøytral» versjon av hva som har skjedd i utviklingen av marin verneplan og hvorfor utviklingen har tatt den tiden den har. Det er likevel ønskelig å prøve å beskrive og forklare den komplekse prosessen det er å utvikle verneplaner som forankres i både vern og ressursbruk.

## **1.5 Disposisjon**

Det neste kapitlet (*kapittel 2*) vil gi en innføring i de teoretiske perspektivene som vil benyttes i analysen. Som nevnt innledningsvis, kan en se beslutningsprosesser i lys av beslutningsfaser. Oppgaven vil videre presenteres i lys av disse fasene. Som et utgangspunkt er *kapittel 3* en gjennomgang av det internasjonale rammeverket for arbeidet og utviklingen av marin verneplan samt betraktninger rundt vern og bruk av naturressurser. Her vil en legge grunnlaget for å si noe om hvorfor og hvordan vern av kystnatur kom på dagsorden. For å finne ut hvordan dette har gjort seg gjeldende i Norge gjennom definering og oppfølging av denne type vern, vil kapittel 4 og 5 bli presentert som henholdsvis initiativfasen og utredningsfasen. *Kapittel 4* er delt i to deler. Del I er en kronologisk/historisk fremstilling av arbeidet og utviklingen av marin verneplan, slik at vi får et bakteppe for analysen. Del II tar for seg den politiske utviklingen, fra meldinger til innstillinger og forhandlinger i Stortinget. Dette kapitlet vil kunne fortelle oss noe om hvordan vern av kystnatur er definert. *Kapittel 5* tar for seg arbeidet i Skjoldalutvalget og ser på den påfølgende prosessen med marin verneplan etter endelig tilråding. Dette kapitlet vil kunne fortelle oss hvilke løsninger og konsekvenser som foreligger. *Kapittel 6* utgjør analysen. Kapitlet tar for seg beslutningsprosessen rundt marin verneplan i forhold til beslutningsfaser og avveiningene mellom forholdet mellom internasjonale forpliktelser og nasjonale målsettinger samt forholdet mellom vern og bruk. Jeg vil også se på

beslutningsprosessen i lys av beslutningsmodeller. Jeg vil gjennom analysen, supplere de empiriske funnene fra dokumentanalysen med funn fra intervjuene. *Kapittel 7* oppsummerer det hele og presenterer noen konkluderende bemerkninger.



## Kapittel 2      Teoretisk tilnærming

### 2.1    *Innledning*

Det jeg søker å finne svar på gjennom denne studien, er hvorfor og hvordan vern av kystnatur kom på dagsorden. Videre spør jeg hvordan Norge har definert og fulgt opp det internasjonale arbeidet med denne type vern. Jeg skal med andre ord se på beslutningsprosessen rundt marin verneplan. For å finne svar på dette er man avhengig av et analytisk verktøy.

I dette kapitlet gis en nærmere presentasjon av de teoretiske perspektivene jeg har valgt å legge til grunn for studien, og hvordan man med utgangspunkt i de ulike perspektivene kan forstå og tolke beslutningsprosesser. Kapitlet er delt inn i fire avsnitt. Første avsnitt tar for seg overordnede betraktninger for studier av offentlig politikk. Her vil fokuset være rettet mot policystudier og det politiske system. Andre avsnitt ser på hvordan beslutningsprosesser deles inn i faser. Tredje avsnitt betraktninger om hva som forklarer endringer i prosesser over tid, mens det fjerde tar for seg ulike beslutningsmodeller, mens det siste omhandler

### 2.2    *Overordnede betraktninger – studier av offentlig politikk*

Statsvitenskap er studiet av politiske prosesser (Østerud 1996:9). Politiske prosesser kan defineres på ulike måter. Her nyttes Østeruds (1996) definisjon av politikk; «*politikk er all virksomhet som er knyttet til offentlige beslutningsprosesser*» (Østerud 1996:15). Videre nyttes den definisjonen av politiske prosesser som han beskriver som "*offentlig beslutningsaktivitet og de rammene som leder individers og gruppers handlinger fram til offentlige vedtak*" (Østerud 1996:15). Politiske prosesser lar seg belyse fra flere hold.

Målsettingene ved denne type studie er å vinne innsikt i hvilke hensyn og drivkrefter som ligger bak bestemte beslutninger, og som har formet innholdet i vedtakene (Baldersheim og Rose 2005:119). I slike studier tar man ikke standpunkt til om en bestemt policy<sup>25</sup> er bra

---

25 "Policy" menes i denne sammenheng "offentlig politikk". Definisjoner av offentlig forvaltning er varierende, for eksempel definerer Larry Lynn (1980:10, i Goodin og Klingemann 1996:554) policy som "a specific set of government actions that will, by design or otherwise, produce a particular class of effects". James

eller dårlig, man stiller heller spørsmål om hvilke faktorer som har bidratt til at denne bestemte policyen ble valgt. Hensikten er å forklare, ikke anbefale (Baldersheim og Rose 2005:119). I denne sammenheng er en ute etter å forstå hvilke premisser som legges til grunn for beslutninger som tas, og hvordan disse premissene avveies mot hverandre.

Østerud (1996) påpeker også at politikk er en virksomhet knyttet til beslutninger. *"Det er påvirkning av- eller forsøk på å påvirke – de beslutningene som treffes, det er beslutningsaktiviteten i seg selv, og det er gjennomføringen av beslutningene"* (Østerud 1996:37). Beslutninger er valg mellom alternativer. Valget er avhengig av hvordan problemet framstår og oppfattes, hvilke alternativer som foreligger, hvordan omgivelsene gjør seg gjeldende, hvordan beslutningsenheten er sammensatt og hvilke karaktertrekk beslutningstakerne har (Østerud 1996).

## 2.2.1 Policyanalyse

Studier av offentlig politikk har de siste tretti årene, som et resultat av utvidet offentlig aktivitet, vært økende (Kjellberg og Reitan 1997: 15). Det har oppstått et behov for systematiske kunnskaper om innhold og virkninger av offentlige tiltak.

Policyanalyse betegner den analytiske tilnærmingen til offentlig politikk, det vil si innholdet og konsekvenser av tiltak fra offentlige myndigheter. Dette kan være et sett av enkeltvedtak, omfattende tiltak eller generelle planer (Kjellberg og Reitan 1997:13). Det er det siste som er relevant for denne oppgaven. Policyanalyse bidrar til å plassere det utvalgte caset i lys av prosessen rundt offentlige beslutninger. Det som preger studier av offentlig politikk er teoretiske tilnærminger og generaliserende perspektiver, normative innslag og anvendt orientering (Kjellberg og Reitan 1997:25). Det eksisterer to hovedtyper av offentlig politikk. Den typen som blir vektlagt her, er samspillet innen og på tvers av sektorer i offentlig virksomhet og mellom de forskjellige faser i utviklingen av bestemte politikkområder (Kjellberg og Reitan 1997:27). Harold Lasswell (1936) konkretiserer policyanalyse til *"hvem som får hva, når og hvordan"*.<sup>26</sup> En felles betegnelse for analysen er ifølge Dye (1976) forsøket på å forstå hva det offentlige gjør, hvorfor det gjør det og

---

Anderson definerer policy som "a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a matter of concern" (Anderson 1995: 5 i Goodin og Klingemann 1996:554)

26 I Kjellberg og Reitan (1997), original kilde: Lasswell (1936): *Politics. Who gets What, When and How*. Cleveland. Meridan

hvilken forskjell det gjør.<sup>27</sup> Policyanalyser skal videre bidra til valget mellom politiske alternativer.

### 2.2.2 Det politiske system

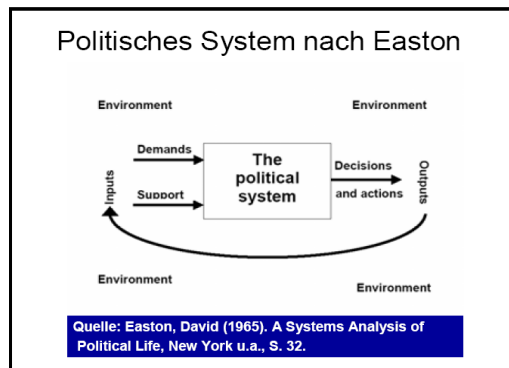
På et mer abstrakt nivå, kan det som tidligere nevnt, være nyttig å se på Eastons (1965) modell for det politiske systemet. Dette kan være til hjelp for å undersøke og forstå hvordan internasjonale forpliktelser kan aggregere krav og støtte, og hvordan dette forsøkes samordnet, konkretisert og definert til politiske løsninger og vedtak. Slik vil også det politiske systemet være en måte å belyse de ulike politiske prosessene som foregår i en beslutningsprosess.

Felles for disse fenomenene er at de har betydning for den autoritative fordelingen av verdier som er gyldige for et samfunn. Det vil si den fordeling som avgjøres ved statlige beslutninger og er bindende for alle. Østeruds (1996) politikkbegrep<sup>28</sup> omfatter alle trinnene i den politiske beslutningsprosessen. Eastons modell illustrerer dette. Modellen kan sees på som et analytisk verktøy for en beslutningsprosess. Modellen får frem det mulige samspillet mellom systemets ytelser og oppslutningen om det; mellom innholdet i offentlig politikk og de politiske prosessene som former initiativ, krav, støtte og påvirkning fra samfunnet opp mot det politiske beslutningssystemet (Kjellberg og Reitan 1997:19). Kjernen i det politiske system er de institusjonene hvor de faktiske, politiske beslutningene fattes. Dette er beslutninger som prioriterer mellom verdier, samt fordeler goder og byrder i samfunnet (Hanssen mfl. 2007:27). Mer konkret illustrerer Easton (1965) dette som en boks med inngående piler av krav og støtte (inputs) og utgående piler av beslutninger og handlinger (outputs) (Østerud 2004:35). Virkningene av vedtak påvirker i sin tur krav og støtte, med mekanismer for tilbakeføring rundt boksen (feedback). Samtidig foregår enkelte prosesser innad i det politiske beslutningsapparatet (withinputs)(Østerud 2004:35). Dette er vist skjematisk nedenfor:

---

27 I Kjellberg og Reitan (1997), original kilde: Dye, T.R. (1976): *Policy Analysis*. Alabama University Press

28 "politikk er all virksomhet som er knyttet til offentlige beslutningsprosesser" Hanssen mfl. 2007:28



Modell 1. Easton (1965:384)

Easton avgrenser studiet av politikk til forståelse av hvordan avgjørelser som er autoritative eller bindene for hele samfunnet, kommer i stand og blir iverksatt (Jacobsen 1964:3).

Denne avgjørelsesprosessen omfatter flere aktiviteter som foregår innenfor rammen av en rekke institusjoner så som politiske partier, pressgrupper, offentlige institusjoner osv. I følge Jacobsen (1964) kan vi ikke fullt ut forstå hvordan hver enkelt av disse institusjonene virker uten å ta den politiske helhet i betraktning. Denne helheten eller det politiske livet, oppfatter Easton som et system av aktiviteter som henger sammen fordi de alle mer eller mindre influerer produksjonen av autoritative øvelser (Jacobsen 1964:3). Når en bruker denne tankegangen på offentlig forvaltning, blir utgangspunktet at forvaltningsvirksomheten oppfattet som et system som for sin fortsatte eksistens er avhengig av at det stilles krav til systemet og at det mottar støtte i en eller annen form (Jacobsen 1964:4). Dette gjelder både for offentlige forvaltning som helhet eller en enkelt forvaltningsenhet. Ved å se problemstillingen i lys av Eastons modell, ser en hvilke forpliktelser en har påtatt seg, hvilke interesser som gjør seg gjeldene for krav og støtte og hvordan den offentlige forvaltningen søker å smi dette sammen til løsninger og vedtak.

## 2.3 Beslutningsfaser

En mer konkret måte å dele inn beslutningsprosesser på er gjennom ulike beslutningsfaser. Fasene påvirker saksgangen, rutiner og rasjonalitet. Dette kan igjen påvirke "inputen" og føre til andre utfall/endringer enn ønsket. Selv om beslutningsfasene ikke nødvendigvis følger en bestemt rekkefølge, er det likevel hensiktsmessig å dele en beslutningsprosess inn i ulike faser, da beslutningsprosesser inneholder flere komponenter og går over lengre perioder.

Beslutningsprosesser kan i korte trekk defineres som en kontakt mellom aktører hvor det blir formulert ett eller flere problemer, utviklet løsningsalternativer og truffet autoritative valg mellom alternativer (Olsen 1978). Først må en avklare og definere selve beslutningsproblemet, deretter avdekke hvilke tilgjengelige løsningsalternativer en står ovenfor. Deretter må det etableres en oversikt over konsekvenser av å velge ulike alternativer. På grunnlag av de involverte aktørenes preferanser over konsekvensene og alternativene foretas det et valg mellom alternativene. Til sist har man et trinn hvor beslutningen implementeres og siden evalueres (Østerud mfl. 2004:25).

### **2.3.1 Hva innebærer de ulike fasene?**

Flaa mfl. (2000), har konkretisert Johan P. Olsens fem faser, og deler inn prosessen i fire faser:

- 1. Initiativfasen – Hva er problemet?*
- 2. Utredningsfasen – Hvilke løsninger finnes og hvilke konsekvenser har de?*
- 3. Vedtaksfasen – Valg av alternativ ut fra en preferanseskala*
- 4. Iverksetting og evaluering.*

Fasene ser i utgangspunktet ut til å bygge logisk på hverandre, men det er ikke nødvendigvis slik at den ene fasen må gjennomføres før en går løs på neste. Flaa mfl. (2000) viser til at det er mer en gjentakende prosess hvor en veksler mellom de ulike fasene (Flaa mfl. 2000:174). For eksempel kan man tenke seg at en i letingen etter alternativer må fokusere på iverksettingsfasen, eller at en i forsøkene på å definere problemet må dreie over til hvilke løsninger som eksisterer.

Hvem tok initiativet til marin verneplan? Hva skulle til for at et slik prosjekt faktisk ble viet oppmerksomhet og tid? Skjedde det noe forut for denne prosessen som startet den? Var det i så fall politiske eller sosiale hendelser, eller begge deler? I *initiativfasen* kommer en frem til en problemdefinisjon. Problemdefinisjonen legger sterke føringer på hva som siden kan vedtas. Det er ofte vanskelig å enes om én problemdefinisjon. Olsen (1978), skiller mellom tre ulike perspektiv på de prosesser som foregår i initiativfasen. For det første kan en se på det offentlige dagsorden som et resultat av samfunnsmedlemmenes behov og krav. For det andre kan en se på politikernes og partienes stadige behov for nye saker i kampen om velgernes gunst. Det tredje perspektivet legger hovedvekt på produsentene av

offentlige tjenester. Ved å få i gang nye offentlige tiltak kan ulike profesjoner, eksperter og offentlige, administrative enheter opprettholde eller øke etterspørselen av tjenester (Olsen 1978:35). Selv om disse perspektivene fanger opp ulike aspekt ved initiativprosessen, er det også ifølge Olsen (1978) grunn til å tro at endringer i enkelte trekk ved offentlige tiltak vil påvirke initiativfordelingen: *”Økende kompleksitet, sterkere krav om at problem skal forutsies gjennom langsiktige prognoser og lignende gjør at brukergruppen og folkevalgte kommer i sterkere avhengighetsforhold til eksperter og offentlige funksjonærer”* (Olsen 1978:36).

*Utredningsfasen* retter fokuset mot hvordan planen ble utredet og forberedt på den politiske prosessen den skulle gjennom. Alle saksforhold skal i en slik prosess frem, og ulike løsninger skal vurderes. Hvilke faktorer har veid for og imot utviklingen av denne planen? Det må skapes og tilrettelegges et kunnskapsforhold som gir grunnlag for å fatte en beslutning på et senere tidspunkt. En må se på hvilke løsninger som eksisterer for å kunne ta en beslutning, og legger grunnlaget for valg mellom ulike alternativer (Flaa mfl. 2000:175). En av forutsetningene for at det er snakk om en beslutning, er at en står overfor et valg mellom minst to ulike alternativer (Flaa mfl. 2000:174). Løsningene er ofte knyttet til hvem som får muligheten til å delta i prosessen. Det er derfor viktig at en lar ulike aktører slippe til. Her skjer det også en avveining av hvilke løsninger som blir vurdert som realistiske. En må fastlegge ”hva problemet består i”, og klargjøre på hvilke måter og i hvilket omfang det offentlige skal gripe inn (Olsen 1978:36). Problemet må med andre ord defineres. Beslutningstakere har sjelden klart for seg alle handlingsalternativer, konsekvenser og sammenhenger mellom konsekvensene og ulike offentlige målsetninger. Det er derfor viktig her å kartlegge hvilke faktorer som påvirker hva det tas hensyn til og hva som ignoreres (Olsen 1978:37).

Etter at alle sider ved saken er vurdert, debattert og tatt stilling til, foretas et valg mellom de alternativene man har fått presentert. Dette kalles *vedtaksfasen*.<sup>29</sup> En velger her en løsning. I dette tilfellet vil denne fasen være se på de løsninger en har kommet frem til så langt i denne prosessen med marin verneplan. Her kan en trekke på erfaringer fra liknende situasjoner og gjenta gode beslutninger. Å velge mellom alternativer forutsetter at en ønsker å oppnå noe, det må derfor ligge et mål til grunn for beslutninger (Flaa mfl.

---

29 Vedtaksfasen vil her være synonymt med ”tidlig vedtaksfase”, da det ikke foreligger noe endelig vedtak i den aktuelle beslutningsprosessen.

2000:175). Når valget mellom alternativene er truffet, skal dette settes ut i livet, iverksettingsfasen. Denne fasen knyttes opp til implementering, og vil i så måte ikke bli diskutert her. Denne fasen kan avslutningsvis si oss noe om hvordan marin verneplan vil bli etablert når den først settes i gang.

### **2.3.2 Hva forklarer endringer i beslutningsprosesser over tid?**

Beslutningsprosessen rundt marin verneplan har som tidligere nevnt tatt over 20 år, og er enda ikke avsluttet. Da jeg har knytt problemstillingen opp mot eventuelle endringer i problemdefinisjonen gjennom prosessen, vil det her være fruktbart å se på hva som kan forklare eventuelle endringer i prosessen over tid.

Sjansene for at uventede problemdefinisjoner skal dukke opp, øker ved at forvaltningens søking etter informasjon om problemer, mulige løsninger og virkninger av offentlige tiltak er like mangfoldig som forvaltningen selv. De ulike institusjonene som ofte er konkurrerende som følge av at de er bygd opp om ulike interesser, kan oppfatte problemer ulikt og eksponeres på ulike vis fra omgivelsene (Egeberg 1981 i Tørstad K (1991:16)). Om omgivelsene er ustabile, er det større sjanse for at nye problemdefinisjoner dukker opp. På den andre siden, om omgivelsene er stabile kan muligheten for nye definisjoner avta. Sjansen for at nye problemdefinisjoner dukker opp er også avhengig av i hvilken grad det er klarhet og entydighet når det gjelder problem- og løsningsdefinisjoner. Slik kan det bli uklart hva problemet består i, hvem det angår og hva slags ekspertise som trengs for å løse problemet. Uklare problemdefinisjoner, ulike måter å finne konsekvenser og løsninger på og endringer i omgivelsene, er faktorer som kan være med på å forklare og beskrive beslutningsprosessen.

Når en deler en beslutningsprosess inn i faser, er det viktig å være klar over at en bygger på en særegen tankegang om hvordan beslutninger fattes. Denne tenkningen knytter seg i følge Flaa mfl. (2000) særlig til den typen beslutningsadferd som foregår i rasjonelle beslutningsmodeller. Selv om en problematiserer tankegangen ved å påpeke at fasene kan komme i ulike rekkefølger, innebærer denne faseinndelingen en type tanke sett som kan forenkle og videre begrense forståelsen for hvordan beslutninger fattes (Flaa mfl. 2000:173). For å veie opp mot dette tar oppgaven for seg også beslutningsmodeller.

## 2.4 Beslutningsmodeller

Ser en de politiske prosessene i lys av beslutningsmodeller kan en nærme seg en forståelse av hvorfor beslutninger blir tatt. De som synes mest hensiktsmessig å ta opp her er den rasjonelle og den politiske beslutningsmodell (Flaa mfl.2000:177). Modellene er basert på hvordan en løser et problem gjennom beslutninger. Modellene varierer både innenfor mål, midler, prosesser, deltagelse, beslutninger og ideologi.

At jeg velger å fokusere på den rasjonelle modellen begrunnes i tanken om hvordan beslutninger fattes og dette er ifølge Flaa mfl. (2000) en beslutningsatferd som foregår i rasjonelle beslutningsmodeller. Både policyanalyse og det politiske system bygger i mer eller mindre grad på rasjonalitet (Goodin og Klingemann 1996:555). Deborah Stone (1988:7 i Goodin og Klingemann 1996) kritiserer denne fremgangsmåten og argumenterer for at en sekvensiell modell av beslutningsprosessen *"parallels the cognitive steps of the rational model of decision making...The production model fails to capture what I [Stone] see as the essence of policy making in political making in political communities: the struggle over ideas...Policy making...is a constant struggle over the criteria for classification, the boundaries of categories, and the definition of ideals that guide the way people behave"*.

Siden oppgaven legger til grunn ulike interesser som mulige forklaringer på problemstillingen, er det videre hensiktsmessig å se på den politiske modellen.

Beslutningsprosesser er ikke bare en kamp mellom valg av ulike alternativer, men også en kamp mellom definisjoner, og her gjør de ulike interessekonfliktene og forhandlinger om ulike løsninger seg gjeldene. Den politiske modellen er med andre ord tatt med, da denne prosessen ikke bare er et valg mellom klare alternativer, men inneholder elementer kytt til mulige politiske konflikter. Det er viktig å understreke at slik disse modellene blir fremstilt er de idealtypiske modeller, som sjelden forekommer i rendyrket form.

### 2.4.1 Rasjonelle beslutningsmodeller

Rasjonelle beslutningsmodeller er beslutningsatferd karakterisert av målrettethet.

Beslutningstakerne handler etter beslutnings- og tankemodeller hvor det, innenfor varierende intellektuelle og strukturelle grenser, treffes beslutninger som skal bidra til å realisere mer eller mindre uttrykte mål (Flaa mfl. 2000:176). I disse modellene er det en



logisk sammenheng mellom valg av midler og den målsetting som skal realiseres. Videre er rasjonelle beslutningsmodeller orientert mot beslutningens konsekvenser (Flaa mfl. 2000:177). Rasjonalitetsmodellen er enklest i sammenhenger hvor valgenes konsekvenser er kjent for beslutningstakeren på forhånd. Rasjonelle valg er således det alternativ som oppfyller målsettingen best (Østerud 1996:43). Rasjonelle beslutninger deles ofte inn i to typer, den absolutt rasjonelle og den begrenset rasjonelle.

I absolutt rasjonelle beslutninger er problemet gitt. Det er mulig å oppnå absolutt rasjonell viten om alle mulige handlingsalternativer, konsekvensene av forskjellige alternativer samt mulig å operere med en absolutt entydig skala av preferanser og en tilsvarende orden av alternativene til preferansene (Østerud 1996:42-43). Slik er det mulig å oppnå det optimale beslutnings alternativ. Forvaltningen forutsettes å agere som et passivt instrument uten selvstendig politisk innflytelse; det forventes at politikerne leverer velgerne entydige preferanser til forvaltningen, hvor de mulige alternativene, konsekvensene og resultatene av disse evalueres ut fra gitte målsetninger (Østerud 1996:43). Forvaltningens aktiviteter kan dermed bli ansett for å være rent tekniske, ikke politiske.

Den absolutt rasjonelle beslutningsmodell er en abstraksjon (Østerud 1996:82). Herbert Simon fylte et mellomrom mellom den absolutt rasjonelle analyse og studiet av rent mellommenneskelige forhold – begrenset rasjonalitet. I begrenset rasjonelle beslutninger er ikke problemet gitt. Det er kun mulig å oppnå begrenset kjennskap til alle beslutnings alternativer, at det er kun mulig å oppnå begrenset viten om konsekvensene av disse alternativene. Det er videre kun mulig med en flertydig skala av preferanser og en flertydig oppstilling av alternativene til preferansene (Flaa mfl. 2000:178). Det er med andre ord ikke mulig å oppnå det maksimalt beste beslutningsalternativ. I den begrensede rasjonelle modellen er oversikten sånn passe god, og valg treffes når et alternativ er rimelig tilfredsstillende (Østerud 1996: 83).

Hvis man utelukkende anvender teknisk og juridisk ekspertise, vil det være med på å avgjøre hvilke alternativer som blir tatt med, og hvilke som ikke blir tatt med. Dermed er det satt bestemte grenser for den beslutningsprosess en befinner seg i. Trekk ved organisasjonsformen er også med på å avgjøre hvilke alternativer, konsekvenser og preferanser, som oppfattes som relevante og viktige. Det kan være bestemte rutiner ved innhenting av informasjonen, regler for hvem som har adgang til beslutningsprosessene

og den mengde tid hver beslutningstaker kan anvende til å sette seg inn i de forskjellige typer saker. Alt dette er med til å bestemme utfallet av beslutningsprosessen. I en absolutt rasjonell situasjon vil det være flere typer press på beslutningstakerne, i form av tidsnød, informasjonsutvalg, begrensninger i kommunikasjonen etc. I en begrenset rasjonell situasjon, vil dette presset være større og dermed redusere den aktuelle beslutningstaker. Flaa mfl (2000) tar som utgangspunkt at svært mange søkeprosesser påvirkes av knapphet på tid, energi og oppmerksomhet. Søkeprosessene vil videre prege letingen etter en problemdefinisjon, alternative løsninger og deres konsekvenser (Flaa mfl 2000:178).

## **2.4.2 Politiske beslutningsmodeller**

Politiske beslutningsmodeller er i motsetning til den harmoni og konsensus som preger den rasjonelle, mer preget av konflikt og motstridende interesser. Enderud (1976)<sup>30</sup> mener politiske beslutningsmodeller er aktuelle for beskrivelse av situasjoner som preges av følgende forhold; aktører som kan deles inn i interessegrupper, aktører med klare mål, men med delvis motstridende verdier og mål og til dels et interessefellesskap. Da interessene ikke er helt uforenlige, foreligger det muligheter for forhandling mellom partene. Slik får en "noe til alle", heller enn "alt eller ingenting". I denne modellen er problemet i forhold til i den rasjonelle, ikke gitt. En må søke seg frem til enighet om hva problemet egentlig består i (Flaa mfl 2000:182). Aktørene har heller ikke oversikt over alle løsninger og deres konsekvenser. Dette er gjenstand for forhandlingene. Hvilke løsninger som er aktuelle er også en forhandlingssak. Aktørene i en politisk beslutningsmodell har klare mål og slik blir også valg av alternativ og analyse av konsekvensene gjenstand for forhandlinger. Som den rasjonelle, kan en også her dele modellen inn i to typer beslutningsmodeller:

målkompromiss- og middelkompromissmodellen. Den første typen forekommer relativt sjelden (Flaa mfl 200:183) og blir derfor ikke nærmere belyst i denne oppgaven.

Middelkompromissmodellen er kompromisser på middel- og alternativsiden. Her er det ikke forutsatt enighet om målene. Aktørene vurderer derimot ulike alternativer og virkemidler som vil tjene deres sak (Flaa mfl. 2000:183). I lys av dette vil de alternativer som velges, være kompromisser mellom partenes utvalgalternativer. Det er flere ulike faktorer som påvirker dette kompromisset. For det første kan utfallet være påvirket av partenes opprinnelige alternativer, for det andre av partenes styrke og or det tredje kan utfallet være bestemt av aktørenes forhandlingsevne og taktikk (Flaa mfl 2000:183).

---

<sup>30</sup> Hentet fra Flaa 2000, original tekst: Enderud, H. (1976): *Beslutninger i organisasjoner*, København: Fremad

### **2.4.3 Modellene i lys av eget case**

Selv om det er ulikheter mellom disse modellene, kan de like fullt utfylle hverandre som forklaringer av faktiske beslutningssituasjoner. Flere komplekse beslutningssituasjoner vil inneholde både rasjonelle og politiske elementer. I denne oppgaven er jeg opptatt av både det rasjonelle og det politiske aspektet ved beslutninger. Beslutninger er som kjent valg mellom ulike alternativer, men disse valgene er også påvirket av ytre forhold. Nettopp derfor bør en se beslutningsprosessen i lys av begge modellene. Ofte kan en og samme beslutningsprosess endre karakter over tid, og da vil ofte flere modeller måtte legges til grunn (Flaa mfl. 2000:183).

Hvordan har beslutningsatferden i denne prosessen foregått? Innehar den elementer av målrettethet og rasjonalitet eller kjennetegnes den mer av konflikter og motstridende interesser? Hvordan har en forholdt seg til løsninger og konsekvenser? Er det klare valg mellom alternativene eller har en forhandlet seg frem til løsninger? Modellene kan i denne sammenheng belyse problemstillingen. Hvordan Norge har definert vern av kystnatur, kan avhenge både av rasjonelle valg og klare alternativer. Da problemstillingen innehar elementer med potensielle politiske konflikter, kan prosessen også avhenge av hvordan en har forhandlet seg frem til ulike løsninger. Beslutningsmodellene kan også belyse hypotesen. Er det slik at en beslutningsprosess er mer preget av målrettethet og rasjonalitet på det internasjonale nivået, mens det nasjonalt får en mer forhandlende form? I følge hypotesen og den fremlagte matrisen, kan det se slik ut. Utforming av miljøpremisser er preget av konsensus på internasjonalt nivå, men det på nasjonalt nivå har et mer kaotisk og forhandlende preg. Her komme også de ulike interessene inn, noen vil verne mens andre vil bruke. Hypotesen og matrisen viser at det er lettere å få gjennomslag for vern internasjonalt, mens en nasjonalt og lokalt heller mer mot bruk. Kan dette begrunnes i at nasjonale beslutninger er mer preget av sterke og motstridende interesser og tar form av en mer forhandlende art, slik at en vektlegger mer hensyn til bruk enn en gjør internasjonalt? Disse betraktningene vil jeg se nærmere på i analysen.

## **2.5 Oppsummering**

Studier av offentlig politikk er preget av ønsket om å vinne innsikt i hvilke hensyn og drivkrefter som ligger bak bestemte beslutninger og former innholdet i løsninger og vedtak. Ved å bruke det teoretiske verktøyet presentert ovenfor, vil en kunne få økt innsikt i

hva som lå forut for utviklingen av marin verneplan. En vil kunne se hvorfor og hvordan innhold og konsekvenser av offentlige tiltak løses. Det vil også være mulig å se på samspillet innen og på tvers av sektorer i offentlig forvaltning og mellom de forskjellige faser i utviklingen av bestemte politikkområder. Dette gjelder særlig for hvordan arbeidet har foregått i og mellom Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet og hvordan de ulike interessene kommer til syne i utarbeidelsen av offentlige tiltak. En vil også bedre kunne forstå hvorfor og på hvilket grunnlag en oppfatter og løser problemer knyttet til vern av kystnatur. Beslutningsprosessen inneholder vektning av ulike interesser. En må derfor også se dette i lys av den politiske modellen. En må ha særlig fokus på hvilke hensyn som blir vektlagt og hvor og hvordan de berørte partene forhandler seg frem til enighet og løsninger. Det politiske systemet kan vi bruke for å se hvordan forpliktelser aggregerer krav og støtte og hvordan dette forsøkes samordnet, konkretisert og definert til politiske løsninger og vedtak. Tilknyttet marin verneplan ligger det et omfattende internasjonalt rammeverk, det er derfor grunn til å tro at de forpliktelsene som fremkommer her bidrar til hvordan nasjonale interesser påvirker arbeidet og utviklingen av marin verneplan.

## Kapittel 3      Det internasjonale rammeverket

### 3.1    *Innledning*

Så langt har jeg redegjort for tema og problemstilling i kapittel 1, og oppgavens teoretiske grunnlag ble redegjort for i kapittel 2. I dette kapitlet skal jeg først redegjøre for oppgavens internasjonale rammeverk, siden vil jeg se dette i lys av balansen mellom vern og bruk.

Disse redegjørelsene vil bli brukt til å utlede en hypotese.

For å få en forståelse av hvordan prosessen har foregått er det nødvendig å se nærmere på det internasjonale rammeverket. Det internasjonale rammeverket er viktig i denne sammenheng, da det er dette *som legger føringer for hvordan vern av kystnatur gjør seg gjeldende i norsk forvaltning*. Jeg vil derfor i dette kapitlet redegjøre for og presentere de ulike internasjonale avtalene som Norge er forpliktet til når det gjelder arbeidet med vern av kystnatur. Jeg vil videre trekke linjer mellom det internasjonale rammeverket og balansen mellom vern og bruk. Å se på det internasjonale rammeverket vil langt på vei være til hjelp for å løse de spørsmålene som er reist rundt problemstillingen. Det internasjonale rammeverket vil være en del av problemformuleringen og mulige løsninger på problemet gjennom forpliktelser. Ved å knytte dette opp mot balansen mellom vern og bruk kan en også se hvordan problemet er forsøkt løst på bakgrunn av hvilke hensyn en har tatt gjennom beslutningsprosessen.

### 3.2    *Forholdet mellom internasjonale preferanser og nasjonale mål - internasjonalt rammeverk*

Marin verneplan er en del av den overordna miljøpolitikken i Norge.<sup>31</sup> I den anledning er det tre prinsipper som gjør seg gjeldende: biologisk mangfold, helhetlig forvaltning og økosystembasert tilnærming. Mye av miljøpolitikken som utformes legger disse prinsippene til grunn. Prinsippene er omtalt både internasjonalt og nasjonalt og er mer eller mindre mål på et globalt miljøvern. Prinsippene er uløselig knytt til hverandre og er gjennomgående for internasjonale miljøavtaler og gjelder særlig de avtalene som jeg i

---

<sup>31</sup>

St.meld.nr.26 2006-2007

hovedsak skal se på her, Oslo-Paris konvensjonen av 1992<sup>32</sup> (OSPAR) og Konvensjonen for Biologisk mangfold av 1993<sup>33</sup> (CBD).

Først vil det være nyttig å se hva som ligger til grunn for internasjonalt samarbeid og avtaler. Prosessen rundt vern av kystnatur er i hovedsak et samarbeid mellom miljøvern og ressursforvaltning, og er preget av to former for internasjonale relasjoner. For det første er det folkeretten. Da denne prosessen er knytt til marine ressurser, er gjeldende folkerett for havet Havrettskonvensjonen. De siste 50 årene har en lang rekke internasjonale avtaler om havet sett dagens lys. Norge på sin side er medvirkende og deltakende i flere av disse. Norge har i de ulike internasjonale avtalene om havet og områdene rundt vært et foregangsland, særlig innenfor helhetlig og miljørettet havpolitikk. Generelt har også Norge lagt ned et omfattende arbeid i å iverksette prinsipper og regler fra internasjonale avtaler som berører ulike sider ved bruk av havene. Til tross for de internasjonale avtalene, ser vi at de ikke har klart å hindre det økende presset på kyst- og havområdene. Det er mange hensyn som skal ivaretas og avstemmes, fiskeriene, forskning, petroleumsutvinning, havmiljøet, skipsfart, turisme og militær virksomhet. De ulike internasjonale avtalene om kyst- og havområdene som Norge er en del av, kan sees på som et svar på en utvikling der økende bruk av havene krever nye og bedre redskap for styring av hvordan havene og ressursene brukes. Det sentrale avtaleverket er FNs Havrettskonvensjon av 1982<sup>34</sup>, denne angir de grunnleggende prinsipper for forvaltning av havene.

Å kartlegge det internasjonale rammeverket er nødvendig da arbeidet med marin verneplan på mange områder er knytt opp mot vedtak i internasjonale avtaler, og må forholde seg til ulike regelverk både internasjonalt og nasjonalt. En viktig dimensjon i dette er at mange lover og regler nasjonalt representerer iverksetting av internasjonale avtaler. På en rekke saksfelt fordrer internasjonalt samarbeid at stater påtar seg forpliktelser, som en motytelse for de fordeler som et samarbeid gir (Hoel 2005: v). Internasjonale avtaler etablerer rettigheter og plikter for partene. De fleste internasjonale avtaler er lagt opp slik at reglene som følger av samarbeidet skal iverksettes på nasjonalt nivå (Hoel 2005:3).

---

<sup>32</sup> [http://www.ospar.org/content/content.asp?menu=00010100000000\\_000000\\_000000](http://www.ospar.org/content/content.asp?menu=00010100000000_000000_000000) Denne avtalen vil heretter omtales som OSPAR konvensjonen

<sup>33</sup> <http://www.cbd.int/doc/publications/CBD-10th-anniversary.pdf> Denne avtalen vil heretter omtales som CBD

<sup>34</sup> [http://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/convention\\_historical\\_perspective.htm](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm)

Som utgangspunkt for internasjonale forpliktelser, ligger folkeretten. Internasjonale forpliktelser omfatter folkerettslig sedvanerett og konvensjoner som en stat har sluttet seg til (Fimreite og Grindheim 2001:155). Som hovedregel er internasjonale forpliktelser ikke umiddelbart bindende, da det internasjonale samfunnets anarkiske karakter er folkeretten i sin natur forskjellig fra rettsystemene på statlig nivå (Hoel, A. 2005:5). I prinsippet er det en frivillig sak for stater om de skal påta seg folkerettslige forpliktelser og la seg binde av internasjonale avtaler. Der nasjonal rett ikke er i samsvar med forpliktelsene, er det behov for lov- eller forskriftsvedtak. Oppstår det konflikter mellom internasjonale forpliktelser eller nasjonal rett, vil nasjonal rett i utgangspunktet gå foran (Ruud og Ulfstein 1998:30). Men det ønskelige er at det blir fortolket på en slik måte at det er forenelig med folkeretten, samtidig som makt og interesser er avgjørende for hvordan det folkerettslige rammeverket utvikles og hva slags innhold det fylles med.

Innen de ulike internasjonale avtalene eksisterer det variasjon i grad av forpliktelse (underskrift, ratifisering osv.), variasjon med hensyn til geografisk omfang (regionale og globale avtaler), noen avtaler er åpen for alle stater, mens andre er begrenset til en bestemt krets av stater. Avtalens saklige virkefelt kan variere sterkt (spesifikke som i OSPAR og vide mandat som i CBD som omfavner alt liv på kloden)(Hoel 2005:5). Tolkningen av internasjonale rettsregler kan være omstridt, og videre påvirke nasjonale målsettinger og lovbestemmelser. Dette begrunnes med at internasjonale avtaler ofte er upresist formulert, forpliktelsene kan være vage og upresise. Dette er igjen begrunnet i at det er lettere å forhandle frem internasjonale avtaler der reglene er uklare. Folkerettslige forpliktelser krever ytterligere nasjonale tiltak for å iverksettes (Ruud og Ulfstein 1998). Disse tiltakene er mellom annet lovgivning, bevilgninger og avgifter. Det er også store forskjeller mellom stater hvordan en oppfølger internasjonale avtaler og hva som oppfattes som en forpliktelse er heller ikke nødvendigvis stabilt over tid (Hoel 2005:6).

### **Havrettskonvensjonen**

FNs havrettskonvensjon veier tungt når en skal inngå, utforme og implementere nye forpliktelser innenfor det marine miljøet. Havrettskonvensjonen er fundamentet for videre arbeid med marin forvaltning. Havrettskonvensjonen ble vedtatt i 1982 og kan på mange måter beskrives som en nasjonalisering av verdenshavene, en utvidelse av kyststatene sin suverenitet gjennom et større territorialt farvann, samt en funksjonell utvidelse av jurisdiksjonen med oppretting av ulike spesial soner (Ruud og Ulfstein 1998:119). Denne

nasjonaliseringen av havet henspiller ønsket om bedre forvaltning av ressursene i havet. Ressursforvaltning og bevaring av havmiljøet er et samspill mellom forvaltning gjennom internasjonale organisasjoner og utvidet kyststat jurisdiksjon (Ruud og Ulfstein 1998). Konvensjonen regulerer det meste i havet, fra fiske og oljeutvinning til miljøspørsmål, ferdsel og landegrenser.

Bruken av havet har endret seg mye det siste århundret. Fiskerinæringen er effektivisert, og utvinning av olje fra havbunnen har økt betraktelig. Dette skaper et behov for detaljerte regler over hvem som har rettighetene til ressursene i havet. Arbeidet med konvensjonen startet på 1950-tallet, den første havrettskonferansen arrangert av FN ble avholdt i 1956. Det var først etter den tredje havrettskonferansen i New York at man ble enige om hva Havrettskonvensjonen skulle inneholde (Ruud og Ulfstein 1998:119). I den endelige avtalen ble landenes havgrenser utvidet til 12 nautiske mil utenfor kysten. Innenfor disse grensene har landene samme myndighet som over landområdene sine. I tillegg fikk alle land med kyst en egen økonomisk sone, som strekker seg 200 nautiske mil fra kysten (Ruud og Ulfstein 1998:127). Innenfor denne sonen har hvert enkelt land rett til å utvinne naturressursene i området gjennom bærekraftig bruk (Ruud og Ulfstein 1998:136).

### **3.2.1 Oslo-Pariskonvensjonen (OSPAR)**

OSPAR konvensjonen ble vedtatt i 1992.<sup>35</sup> Konvensjonen er i dag det viktigste regionale forum for utvikling av den marine naturforvaltningen, med et hovedfokus på regionalt havmiljø samarbeid.<sup>36</sup> OSPAR er sammensatt av to konvensjoner, Oslo-konvensjonen av 1972 om dumping i sjøen, samt Paris-konvensjonen av 1974 om landbaserte og offshore kilder for marin forurensning<sup>37</sup>. I 1998 ble det også vedtatt et vedlegg V, om bevaring av biologisk mangfold.<sup>38</sup> OSPAR er en organisasjon for vern av det marine miljøet i Nordøst-Atlanteren. Med marint miljø menes her partenes territorium ut til grunnlinjen, territorial farvannet og den økonomiske sone, samt det åpne hav, inkludert kontinentalsokkelen (NOU 2004:28:168).

Begrunnelsen for ratifikasjonen<sup>39</sup> av konvensjonen er at den vil effektivisere arbeidet med

---

35 Stortingsproposisjon nr 39 (1994-1995) Om samtykke til ratifikasjon av en konvensjon om beskyttelse av det marine miljø i det nordøstlige Atlanterhav, undertegnet i Paris 22. september 1992.

36 <http://www.dirnat.no/content.ap?thisId=500014255>

37 [http://www.ospar.org/content/content.asp?menu=00340108070000\\_000000\\_000000](http://www.ospar.org/content/content.asp?menu=00340108070000_000000_000000)

38 [http://www.ospar.org/content/content.asp?menu=00340108070000\\_000000\\_000000](http://www.ospar.org/content/content.asp?menu=00340108070000_000000_000000)

39 Stortingsproposisjon nr 39 (1994-1995):kp 1



marin forvaltning. Formålsbestemmelsen sier videre at ”*partene skal ta alle mulige skritt for å beskytte det marine området mot skadelige effekter fra menneskelige aktiviteter for å verne menneskelig helse og bevare marine økosystemer, og hvor der er praktisk mulig, gjenopprette marine områder som har blitt skadet*” (St.prp. nr. 39 1994-1995: kp. 4).

Avtalen legger vekt på føre-var prinsippet, videre omfatter den ikke forvaltning av fiskeriressurser, da dette er dekket gjennom andre avtaler.

Da Paris- og Oslo-konvensjonen ble slått sammen i 1992, ble det samlede fokuset rettet mot en økosystem tilnærming til forvaltning av menneskelig aktivitet. Den ble også utvidet og oppdatert til å omfavne biologisk mangfold og eventuelle klimaendringer. OSPAR bidrar til å identifisere trusler mot det marine miljøet, dette være seg trusler mot fiskeri, forurensning, klimaendringer (selv om dette er et globalt anliggende), og opprettholdelse av det biologiske mangfoldet.<sup>40</sup> Konvensjonen organiserer ulike program og overvåkning for å sikre effektive nasjonale handlinger og arbeider for internasjonal enighet mot felles mål og kontroll for at disse målene faktisk blir nådd.<sup>41</sup>

Hovedstrategier innebærer å behandle havet og områdene rundt helhetlig og holde menneskelig aktivitet på et brukbart nivå. En måte å oppnå dette er nasjonal planlegging og utveksling av informasjon mellom medlemslandene.<sup>42</sup> Kontraktspartene pålegges å rapportere det de har gjort for å implementere forpliktelsene pålagt i OSPAR.<sup>43</sup> Konvensjonen er et viktig hjelpemiddel for Norge når det gjelder å påvirke andre land til å redusere sine forurensninger som har virkninger for Norge, som er et nedstrøms land. De miljømessige gevinstene ved konvensjonen antas å være betydelige. OSPAR er derfor en viktig partner for Norge for videre arbeid med beskyttelse av Nordøst-Atlanteren.

Vedlegget V rettet fokuset mot vern og bevaring av økosystemene og det biologiske mangfoldet i sjøområdet.<sup>44</sup> Vedlegget innebærer en utvidelse av rammene for avtalen, og legger opp til at OSPAR skal fatte beslutninger også på dette området forutsatt at man ikke derved overlapper med initiativ etter andre avtaler. I følge Vedlegg V, forplikter Norge seg til ”*å treffe, enkeltvis eller i fellesskap, de nødvendige tiltak for å beskytte sjøområder mot*

---

40 [http://www.ospar.org/content/content.asp?menu=00310108000000\\_000000\\_000000](http://www.ospar.org/content/content.asp?menu=00310108000000_000000_000000)

41 [http://www.ospar.org/content/content.asp?menu=00310108000000\\_000000\\_000000](http://www.ospar.org/content/content.asp?menu=00310108000000_000000_000000)

42 [http://www.ospar.org/content/content.asp?menu=00310108000000\\_000000\\_000000](http://www.ospar.org/content/content.asp?menu=00310108000000_000000_000000)

43 [http://www.ospar.org/content/content.asp?menu=00310108000000\\_000000\\_000000](http://www.ospar.org/content/content.asp?menu=00310108000000_000000_000000)

44 <http://www.dirnat.no/content.ap?thisId=500014255>

*skadevirkninger av menneskelig aktiviteter, for på den måten å sikre menneskenes helse og bevare marine økosystemer, og der det er praktisk mulig, gjenopprette marine områder som er blitt skadet*".<sup>45</sup> Dette innebærer at Norge er pålagt å gjennomføre nødvendige tiltak for å beskytte og bevare økosystemene og det biologiske mangfold i sjøområdet, samt samarbeide om å vedta programmer og tiltak med dette mål for å regulere menneskelige aktiviteter.<sup>46</sup> Gjennom avtalen er Norge også forpliktet til å delta i utviklingen av et nettverk av marine beskyttede områder (Summary Record OSPAR 2003). Dette nettverket skal ifølge avtalen være ferdig kartlagt innen 2010. Norge har i den anledning rapportert inn områder både i kystsonen og fra den økonomiske sonen (OSPAR Commision 2007:4). I desember 2005 hadde Norge rapportert inn 6 områder, som oppfylte alle kravene (OSPAR Commision 2007:6). I følge OSPAR kommisjonen var det for Norge sin del etter 2005 et mål at en ikke ville velge ut områder å rapportere inn før den nasjonale marin verneplanen var ferdig, noe som en her ikke trodde ville skje før i 2009 (OSPAR Commision 2007:8). Dette underbygger også Miljøverndepartementet *"2010 målet til OSPAR er ikke mulig for Norge sin del. Men Norge har bidratt til OSPAR sitt nettverk, da en allerede har meldt inn noen områder, så selv om en ikke har en formell nasjonal plan, har en allerede beskyttet områder"* (Intervju-09.03.2009). Det er ikke bare gjennom OSPAR at Norge har påtatt seg forpliktelser om bevaring av biologisk mangfold.

### **3.2.2 Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD)**

CBD er et uttrykk for verdenssamfunnets bekymring over tap av biologisk mangfold og behovet for tiltak for å motvirke dette tapet gjennom vern og bærekraftig bruk.

Konvensjonen ble til i kjølvannet av Brundlandkommisjonens rapport, "Vår felles framtid" i 1987 og vedtatt i 1993.<sup>47</sup> Konvensjonen er videre også en reaksjon på nedgangen i de genetiske og biologiske ressursene og sprekker i det biologiske fundamentet for en bærekraftig utvikling.

Avtalens målsetting er å sikre bevaring av biodiversitet, bærekraftig bruk av biodiversitetens komponenter og rettferdig fordeling av godene som fremkommer ved bruk av genetiske ressurser.<sup>48</sup> De innledende paragrafene i konvensjonen fastslår mellom annet at bevaring av biodiversitet er et fellesansvar for menneskeheten, at føre-var prinsippet må

---

<sup>45</sup> [www.lovdata.no/traktater/text/tra-19980723-001.html](http://www.lovdata.no/traktater/text/tra-19980723-001.html)

<sup>46</sup> [www.lovdata.no/traktater/text/tra-19980723-001.html](http://www.lovdata.no/traktater/text/tra-19980723-001.html)

<sup>47</sup> Stortingemelding nr 42 (2000-2001) *Biologisk mangfold. Sektoransvar og samordning* kp.1.1

<sup>48</sup> <http://www.cbd.int/convention/about.shtml>

legges til grunn for ressursforvaltningen, og at hvert enkelt land har ansvar for å sikre biologiske mangfold.<sup>49</sup> Konvensjonen fastslår videre at landene har suveren rett til å utnytte egne ressurser, samtidig som en har plikt til å sikre at aktivitet innenfor jurisdiksjonsområdet ikke ødelegger miljøet i andre land.

Avtalen forplikter partene til å utforme nasjonale strategier, handlingsplaner og rapporter. For å hindre tap av biologisk mangfold kreves det en helhetlig politikk, som bare kan oppnås gjennom forpliktende samarbeid der alle sektorer og interessegrupper tar ansvar.<sup>50</sup> Det biologiske mangfoldet utgjør viktige verdier for samfunnet og gjennom konvensjonen forplikter partene seg til bevaring og bærekraftig bruk av ressursene.

Konvensjonen har relativt generelle forpliktelser, den er i stor grad åpen for fortolkning og fleksibilitet, og overlater landene selv å fortolke hvordan de skal følge opp forpliktelsene. Konvensjonen sier for eksempel *”så langt det er mulig og hensiktsmessig”, ”i henhold til egne forutsetninger og evner”* (Lafferty mfl. 1997:252). Dette kan svekke konvensjonens forpliktende karakter samtidig som kontroll og sanksjonsmekanismene er dårlig utviklet.

Konvensjonen er et redskap for forvaltningen av kysten. Norsk tilslutning til avtalen kom i 1993 og den trådte i kraft samme år.<sup>51</sup> Konvensjonen vil for Norge sin del være et ledd i å etablere ett kunnskapsbasert forvaltningssystem for vern av norsk natur, herunder kystnatur.<sup>52</sup> For å oppfylle konvensjonens forpliktelser er innsatsområdene lagt på tvers av sektorene, for å sikre at verdiene det biologiske mangfoldet representerer ivaretas.<sup>53</sup> Stortingsmelding om biologisk mangfold er i denne sammenheng et politisk verktøy for Norges oppfølging av konvensjonen. Regjeringen la særlig fokus på vern og bærekraftig bruk, forenkling og effektivisering av offentlig forvaltning, samt Regjeringens arbeid med overføring av økt myndighet og ansvar til kommunalt nivå, der samordning av statlige signaler er sentralt.<sup>54</sup> Kartlegging og overvåkning står også sentralt. Stortingsmeldingen skulle bidra til å innrette samfunnet slik at drivkreftene som i dag fører til tap av biologisk mangfold endres og i stadig mindre grad utgjør en trussel for vern og bærekraftig bruk av biologisk mangfold.

---

49 <http://www.cbd.int/convention/articles.shtml?a=cbd-03>

50 St.meld. nr. 42 2000-2001:avsnitt 2.0

51 Stortingsmelding nr 13 (1992-1993) og Stortingsproposisjon nr 56 (1992-1993)

52 St.meld. nr. 42 2000-2001:avsnitt 1.2

53 St.meld. nr. 42 2000-2001:avsnitt 1.2

54 St.meld. nr. 42 2000-2001:avsnitt

Departementene utarbeidet planer for hvordan de på hvert sitt område kan følge opp konvensjonen (Styrken 2000:153). Det ble også laget en nasjonal handlingsplan. Etablering av verneområder, etter naturvernloven, har i mange år vært den viktigste måten å sikre biologisk mangfold (Styrken 2000:155), herunder finner vi arbeidet med marin verneplan. Summen av biologisk mangfold lokalt utgjør det nasjonale mangfoldet og bidrar igjen til det globale mangfoldet.

Det som særlig utpeker seg som nasjonale utfordringer for bevaring av biologisk mangfold er en sektorovergripende fremgangsmåte. Innsatsområder knyttet til biologisk mangfold krever i stor grad tiltak og virkemidler på tvers av sektorene, og stiller nye krav til samordning av offentlig forvaltning (St. meld. nr 42 (2000-2001):3).

Kunnskapsbasen rundt bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold har siden konvensjonens start økt. Nå legges det opp til at vern og bærekraftig bruk er to sider av samme sak. Videre er økosystemtilnærmingen med flerbstandsforvaltning, lokal deltakelse i beslutningsprosessen, mer aktiv bruk av plan- og bygningsloven og identifisering og overvåkning av diversitetsparametre som sikrer bærekraftig bruk også blitt bedre. Arbeidet med marin verneplan er mellom annet ment å være et ledd i oppfølgingen av denne konvensjonen, og til å nå målet om å hindre tap av biologisk mangfold innen 2010.

### **3.3 Forholdet mellom vern og bruk**

Ved se på forholdet mellom vern og bruk, kan det være mulig å belyse og finne ut hvilke hensyn som vektlegges når og hvor i beslutningsprosessen, samt hvilke interesser som veier tyngst i de ulike fasene i en beslutningsprosess.

Jeg vil denne anledning særlig se på konflikten mellom bruk og vern i sjø. Dette involverer flere ulike interessekonflikter. Sjø- og kystområdene blir i stigende grad preget av økt aktivitet og nye utnyttingsformer, og som følge av dette forskjellige og motstridende interesser og hensyn til ressursdisponering (Sandbæk 2003:38). Problemstillingene kan variere fra kommune til kommune, fra landsdel til landsdel og fra stater til stater. Konfliktmulighetene er mange. Konflikter rundt ulik bruk av områdene kan også være knytt opp til koordinering av offentlige sektors forvaltningsmyndighet (Sandbæk

2003:41). Institusjonene i kystsonen kolliderer og en kan således spørre seg hvem som sitter inne med eller forvalter den rette kunnskap.

Særlig når det gjelder oppfølging for å hindre tap av biologisk mangfold kan en se hvordan de ulike interessekonfliktene fordeler seg. Her kan en tydelig se ulikhetene mellom fiskerisektorens interesser på den ene siden og miljøverninteressene på den andre (Sandbæk 2003:67), her kommer konflikten rundt marint vern inn. Miljøverndepartementet foretrekker å bruke ordet fredning fremfor vern, da blir selve vernet et virkemiddel, slik at fredning oppnås ved a) vern og b) bærekraftig bruk (Sandbæk 2003:67).

Forvaltningsmetoden som skal ligge til grunn for bærekraftig bruk er føre-var prinsippet. Det er uttykt misnøy til denne metoden og enkelte har uttalt at en risikerer og ”verne seg i hjel” *”er man sikker på verneformålet, så verner man. Er man usikker, da skal føre-var prinsippet brukes. Med andre ord: Da skal også vern prefereres”* (Sandbæk 2003:67).

Den statlige forvaltningen kan ha svak lokal forankring, som igjen kan føre til konflikt mellom lokalsamfunn og miljøforvaltning. Dette har over tid gitt større fokus på lokal medvirkning i forvaltningen (Hovik (red,) 1994:13). Norge har en pågående overføring av forvaltningsansvaret til kommunene. Kommunene skal trekkes sterkere inn og få større innflytelse på verneplanprosessene enten det er etter plan- og bygningsloven eller naturvernloven (Sandbæk 2003:67). Gjennom dette mener noen at en kan se at vern og bruk blir behandlet ulikt i de ulike beslutningsnivåene. Kommunene åpner opp for bruk, mens en nasjonalt og internasjonalt legger mer fokus på vern. Samtidig som næringsinteresser og internasjonale interesser kolliderer, ser man en tendens hvor næringen og fiskerimyndighetene i mindre grad vektlegger lokal sysselsetting, og i større grad vektlegger lønnsomhet. Her må en se på de ulike nivåene i forvaltningens evner til å balansere bruks og verne hensyn, samt hva de vektlegger som viktigst. En må ta hensyn til hvor strengt et område skal vernes, hva slags og hvor omfattende bruk som skal tillates og hvem som skal regulere og bestemme over ressursene.

Hvem er så best egnet til å forvalte? Er internasjonale avtaler best egnet til å legge føringer for hva en skal verne nasjonalt? Og hvordan stiller statsforvaltningen seg i forhold til vern? Er det slik at større andel lokal påvirkning har en sammenheng med ønske om å tillate mer bruk av områder? Naturvern møter ofte lokal motstand, da vern sees på som restriksjoner på bruk av ulike områder. Samtidig ser en at vern er et miljøpolitisk virkemiddel for å

avveie bruks- og verneinteresser. Kan en si at kommuner er mer ettergivende for næring? Bør forvaltning være på kommunalt nivå, eller er statlig forvaltning bedre rustet på lang sikt?

Etter å ha sett problemstillingen i lys av teori og internasjonalt rammeverk med henblikk på balansen mellom vern og bruk er det mulig å utlede en hypotese. Som nevnt i kapittel 1, er en mulig hypotese at vern blir sterkt framhevet på internasjonalt nivå, mens vern blir tilsidesatt fremfor bruk på lokalt nivå. Som vi ser gjennom de internasjonale avtalene eksisterer det et bredt nettverk av forpliktelser som er myntet på vern av kystnatur. Dette er forpliktelser vedtatt for snart 20 år siden, det er derfor påfallende at en i Norge enda ikke har iverksatt en nasjonal marin verneplan. Samtidig ser en at i mangelen på en nasjonal plan, likevel har vernet marine områder. Det kan med andre ord se ut som om det på internasjonalt nivå er lettere å få gjennom miljøpremisser enn det er å gjennomføre de nasjonalt.

Ut ifra disse betraktningene ble det utledet følgende hypotese: *”Det er lettere å få gjennomslag for miljøpremisser på internasjonalt nivå enn på nasjonalt nivå”.*

Det er nok flere forklaringer på dette, men jeg vil her vektlegge balansen mellom vern og bruk og forholdet mellom internasjonale forpliktelser og nasjonale målsettinger som forklarende forhold for hypotesen. En ser at det eksisterer ulike syn på de ulike forvaltningsnivåene på hva som skal vernes, når det skal vernes, hva som skal brukes og hvem som skal bruke det.

### **3.4 Oppsummering**

Det internasjonale rammeverket er lagt til grunn her for å få en forståelse av hvordan prosessen har foregått. Dette rammeverket legger føringer for hvordan vern av kystnatur gjør seg gjeldene i norsk forvaltning. Marin verneplan er en forpliktende oppfølging av det rammeverket som her er lagt til grunn. Felles for de internasjonale konvensjonene er ønsket om bedre forvaltning av ressursene i havet, og legger føringer deretter. Konvensjonene retter søkelyset mot en utvikling der et økende press og et økende bruk krever nye og bedre redskap for styring av hvordan havene og ressursene brukes. Konvensjonene legger også til grunn behovet for avtaler og reguleringer for å veie ulike

hensyn opp mot hverandre. Gjennom slike betraktninger blir internasjonale preferanser til nasjonale målsettinger. Marin verneplan er et tiltak for å imøtekomme konvensjonene. Mer konkret har Norge gjennom OSPAR mellom annet forpliktet seg til å ta alle mulige skritt for å beskytte det marine miljøet, tiltak for å beskytte og bevare økosystemene og det biologiske mangfoldet og har forpliktet seg til å delta i utviklingen av et nettverk av marine beskyttede områder. Et arbeid som er forespeilt å være ferdig i 2010. Gjennom CBD har Norge en plikt til å sikre at aktivitet innenfor norsk jurisdiksjon ikke ødelegger miljøet i andre land, videre er Norge forpliktet til å utforme nasjonale strategier, handlingsplaner og rapporter knyttet til tap av biologisk mangfold. Som vi har sett, inneholder denne konvensjonen relativt generelle forpliktelser. Dette gjør det mulig for kontraktsparter å tolke konvensjonen slik de mener er mest hensiktsmessig.

Når det gjelder forholdet mellom vern og bruk, har jeg her utledet en hypotese om at det er lettere å få gjennomslag av miljøpremisser på internasjonalt nivå enn på nasjonalt nivå. Dette er begrunnet ut fra flere hold. Mellom annet så eksisterer det ulike oppfattelse om hvilke hensyn som vektlegges i det ulike forvaltningsnivåene og hvilke interesser som veier tyngst. I kjølvannet av dette oppstår det ulike interessekonflikter, som varierer fra internasjonale preferanser til nasjonale mål og til lokal iverksetting. Dette kan videre begrunnes med at en kan ha en svak lokal foranking eller i forholdet mellom hvilke hensyn de ulike nivåene vektlegger, for eksempel sysselsetting versus lønnsomhet og lignende. Det kan også oppstå motsetninger i de ulike forvaltningsmyndighetene, her er det særlig sett på forholdet mellom miljøvernforvaltningen og fiskeriforvaltningen. Jeg har også påpekt tidligere i oppgaven at politikk ikke bare er en kamp om vedtak, men også en kamp om definisjoner. Dette gjør seg gjeldene i forholdet mellom vern og bruk og forholdet mellom internasjonale preferanser og nasjonale målsettinger. Hvordan en velger å definere målsettinger vil igjen påvirke hensyn som vektlegges, hvem som får bruke og hva som skal vernes.

## Kapittel 4      Fra problem til løsning

### 4.1    *Innledning*

Denne oppgaven tar for seg hvorfor og hvordan vern av kystnatur kom på dagsorden og videre hvordan Norge definerer og følger opp denne typen vern. Dette kapitlet gir en innføring i hovedtrekkene i arbeidet med marin verneplan. Kapitlet er del inn i to deler. Del I vil gi et overordnet blikk på den utviklingen arbeidet med marin verneplan har gjennomgått. Del II vil ta for seg de politiske utviklingene som har vært, og se på hva som skjedde i Stortinget gjennom beslutningsprosessen.

### 4.2    *Del I – Marin verneplan*

Marin verneplan er ment å danne ett nettverk av marine beskyttede områder, med hensikt å ta vare på marine naturverdier og økosystemer.<sup>55</sup> Miljøverndepartementet sier at *”hovedformålet med marin verneplan er å framskaffe et nasjonalt nettverk av beskyttede områder”* (Intervju-09.03.2009). De beskyttede områdene skal dekke variasjonsbredden i norsk marin natur. Områdene som skal danne den nasjonale planen for marine beskyttede områder skal dekke representative habitater, som er typiske for kyststrekningen og særegne områder. Det skal utpekes referanseområder som vil være et hjelpemiddel for å vurdere påvirkning av ulike aktiviteter på habitatet. Vurderingen skal baseres på oppdatert kunnskap og forholdet til nasjonale målsettinger og relevante internasjonale prosesser, avtaler og konvensjoner. Eksisterende vern skal deretter suppleres og eventuelt justeres i henhold til resultatet av denne vurderingen. Arbeidet med norsk marin verneplan er videre ment å oppfylle internasjonale forpliktelser for vern av kystnatur.

For Norge er det biologiske mangfoldet i det marine miljøet viktig ut ifra næringsmessige, kulturelle og biologiske hensyn (NOU 2004:28:330). Den økonomiske verdiskapningen langs kysten er stor, kunnskapsbehovet likeså. Det er manglende kunnskap om arter og vandringsmønster i hav (NOU 2004:28:330), men OSPAR har vedtatt en foreløpig liste over både arter og naturtyper som på grunn av sin økologiske tilstand trenger særskilt beskyttelse (NOU 2004:28:336). Land og hav overlapper hverandre og kan ha samme økosystem, kysten er derfor viktig når en skal se på det biologiske mangfoldet og en

---

55 <http://www.dirnat.no/content.ap?thisId=500014269>



bærekraftig utvikling. Det marine miljøet er også utsatt for trusler som ikke lar seg løse med bare områdevern. Områdevern er alene ikke et tilstrekkelig redskap for å bevare marine verdier. Forurensning og klimaendringer er globale anliggende og det oppstår derfor et behov for internasjonalt ansvar. Marin verneplan er ment å møte disse behovene.

For å fullstendig kunne se på hvordan arbeidet med marin verneplan har forløpt bør en se på utviklingen kronologisk.

#### **4.2.1 Marinverneplan – en tidslinje**

1980

Opprettelse av marine beskyttede områder er ingen ny tanke. Allerede i forbindelse med lovkomiteens arbeid med den forrige naturvernloven av 1954, ble det påpekt at fredning ville være på sin plass når det gjaldt korallrev i Trondheimsfjorden (Skjoldalutvalget 2003:13). Men det er først gjennom Stortingsmeldingen om ”Vern av norsk natur”<sup>56</sup> at vern av norsk kystnatur kommer på dagsorden. Her ble behovet for marint vern påpekt.

1986-1991

I en utredning fra Statens Naturvernråd i 1986<sup>57</sup>, blir det økende presset på naturmiljøet langs deler av norskekysten utpekt om en trussel mot det marine miljøet (Bjørgegruppen 1991:5). Rådet konkluderer med at vernearbeidet for urørte eller tildels lite påvirkede kyststrekninger bør være en høyt prioritert oppgave. For å følge disse tilrådingene fra Naturvernrådet, satte Miljøverndepartementet i 1987 ned en arbeidsgruppe (Kyst og havbruk 2005:69). Arbeidsgruppen fikk i oppgave å utrede behovet for marint vern og foreslå strategier og retningslinjer for utvelgelse av områder som kunne inngå i en marin verneplan. Gruppen fremla i 1991 tilrådingen ”Strategi og retningslinjer for arbeid med marine verneområder i Norge”. Allerede her blir det påpekt nødvendige endringer i lovverket (Bjørgegruppen 1991:25). Gruppen uttaler videre at det bare er naturvernloven som har hjemmelsgrunnlag for å etablere permanente verneområder, men at loven videre i sin nåværende form bare anvendes innenfor territorialgrensen (Bjørgegruppen 1991:3). Det blir derfor åpent opp for å bruke annet, mer egnet lovverk, der restriksjonene ikke er av typen permanent vern. Gruppen tilrår representativitet, sjeldenhet, diversitet og

---

<sup>56</sup> Stortingsmelding nr 68 (1980-1981)

<sup>57</sup> NOU 1986:13 «Ny landsplan for nasjonalparker»

produktivitet for verneområder (Bjørgegruppen 1991:3).

#### 1991-1995

I 1991 blir det opprettet et rådgivende utvalg for marine verneområder. Brattegaardutvalget fikk videre i oppgave å identifisere kandidatområder til en verneplan. Utvalget jobbet med å oppsummere kunnskapen om forekomsten av dyr og planter langs kysten, samt en fylkesvis gjennomgang av kandidatområder som kunne kvalifiseres til å inngå i en verneplan (Kyst og havbruk 2005:69). Utvalget leverte sin rapport i 1995.<sup>58</sup> Utredningen gir en oversikt over viktige faktorer som kan påvirke verneverdiene. Forholdet til brukerinteresser og mulige konflikter i de enkelte områder ble ikke vurdert i dette arbeidet (Skjoldalutvalget 2003:13).

#### 1995-1999

Etter denne rapporten fulgte en politisk fase med diskusjon om avveining mellom vern og bruk (Kyst og havbruk 2005:69). Denne perioden ble sett på som et politisk mellomspill. Resultatene av diskusjonen om avveininger mellom vern og bruk er gjengitt i ”Kystmeldingen”. I meldingen blir behovet for marint vern, lovgrunnlaget, gjennomføringen av en marin verneplan og konsekvensen for fiskerisektoren av marint vern gjennomgått (Skjoldalutvalget 2003:14). I meldingen blir det lagt føringer på at vernet ikke skal være strengere enn nødvendig, og at kombinasjon av vern og bruk skal benyttes hvor det er mulig (Kyst og havbruk 2005:69). Videre angir meldingen følgende formål med marin verneplan

- *sikre representative og særegne naturverdier i sjøområder*
- *sikre truede og/eller sårbare marine habitater*
- *sikre referanseområder med økosystemer som fungerer i med mulig urørt stand*

(Skjoldalutvalget 2003:14)

#### 2000-2004

På bakgrunn av denne avklaringen ble det nedsatt et rådgivende utvalg. Skjoldalutvalget var sammensatt av representanter fra fem direktorat, to næringsorganisasjoner, to naturvernorganisasjoner, samt tre medlemmer fra forskningsinstitusjoner (Kyst og havbruk 2005:69). Utvalget startet sitt arbeid i mai 2001, og leverte en foreløpig tilråding i 2003 og endelige tilråding i juli 2004.

---

<sup>58</sup> DN-rapport nr. 1995-3

I denne perioden kommer også Stortingsmeldingen om biologisk mangfold og meldingen om rent og rikt hav. Her blir behovet for marin verneplan nærmer knytt opp til biologisk mangfold og helhetlig miljøpolitikk.

Skjoldalutvalget har foreslått at 36 områder. Disse områdene spenner i størrelse fra 5 til 3.450 km<sup>2</sup> og utgjør ca. 16 000 km<sup>2</sup> (Kyst og havbruk 2005:69). Utvalget har også gitt tilrådinger om verneformål, verneform og behovet for restriksjoner på menneskelige aktiviteter i områdene. Disse skal også tjene som referanseområder for forskning og overvåkning, bl.a. i forhold til å vurdere grad av menneskelig påvirkning fra fiskeri, havbruk og andre aktiviteter i kystsonen. Hovedformålet er å beskytte det undersjøiske landskapet med tilhørende arts mangfold i områdene. Det rådgivende utvalget karakteriserer forslaget som et rimelig godt og balansert utvalg av norsk undersjøisk natur fra kysten og territorialfarvannet.

#### 2004-2006

Det videre arbeidet med marin verneplan i denne perioden, var at tilrådingen skulle vurderes av Miljøverndepartementet sammen med andre berørte departement. Direktoratet for naturforvaltning sammen med Fiskeridirektoratet og andre etater, "Direktoratgruppen", utarbeidet videre konkrete forslag til vern av de enkelte områdene inklusiv lovhjemmel og utkast til forskrifter (Kyst og havbruk 2005:69). Disse forslagene, sammen med utvalgets endelige tilråding, er ment å sendes på nasjonal høring, og resultatene vil så vurderes før eventuelle vedtak om marin verneplan treffes (Kyst og havbruk 2005:69).

#### 2006-2009

I dette tidsrommet har arbeidet med marin verneplan mer eller mindre stått stille. Når det gjelder dagens status er det slik at planen i sin helhet er ferdig utviklet, men det formelle gjenstår. Slik har det vært siden Direktoratgruppen leverte sin rapport i 2006. Siden den gang har planen lagt på departementsnivå til avklaring mellom departementene og i påvente på melding om oppstart. Det nyeste tilskuddet til planen kom i april og mai i år, da Regjeringen lanserte henholdsvis forslag til ny lov, Naturmangfoldloven, og Forvaltningsplan for Norskehavet.

### **4.3 Del II – Politisk utvikling**

Da denne studien tar for seg en beslutningsprosess, vil det være nødvendig å se på de politiske utviklingene som har vært, for å se på hva som har foregått i Stortinget gjennom prosessen. I den konkrete tidsperioden som arbeidet med marin verneplan har foregått i, har det på nasjonalt plan tilkommet endringer og tilføyning til forvaltning av kyst- og havområdene.

Som vi har sett ble behovet for marin verneplan første gang tatt opp i Stortingsmeldingen om ”Vern av norsk natur”. Senere i Stortingsmeldingen om ”Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verne område i Norge.”<sup>59</sup> og i meldingen om ”Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling”.<sup>60</sup> Departementenes arbeid med å forberede opprettingen av marine verneområder er også omtalt i ”Havbruk. En drivkraft i norsk kystnæring”.<sup>61</sup>

For å få en oversikt over den politiske utviklingen kan det være fruktbart å se på de ulike Stortingsmeldingene, innstillingene til Stortinget, samt forhandlingene i Stortinget gjennom prosessen. Disse gir en pekepinn for hvordan Regjeringen og Stortinget har arbeidet med og utviklet marin verneplan.

#### **4.3.1 Stortingsmelding nr. 43 (1998-1999) ”Vern og bruk i kystsona”**

Bakgrunnen for marin verneplan er vedtak i OSPAR om at alle land skal verne et utvalg av typiske kystområder. ”Kystmeldingen” søker langt på vei å møte disse forpliktelsene. ”Kystmeldingen” er et forsøk på å balansere verneinteresser mot næringsinteressene i sjøområdene, en statlig samordning av verneinteresser og fiskerinæringene og som et ledd i kommunal planlegging. Meldingen er utarbeidet av Bondevik I Regjeringen og i 2000 stilte også Stoltenberg I seg bak denne meldingen.

”Kystmeldingen” kom til etter en interpellasjonsdebatt og retter søkelyset mot grunnlaget for å inkludere sjø i verneområder, samt verneplanens konsekvenser for næringsutvikling (Sandbæk 2003:70). På et overordnet nivå understreker meldingen flere ganger at vernetiltak alltid skal ta utgangspunkt i formålet med vernet og det innebærer at ”*vernet*

---

59 St.meld.nr 62 (1991-1992)

60 St.meld.nr. 58 (1996-1997)

61 St.meld.nr. 48 (1994-1995)

*skal ikkje vere strengare enn det som er naudsynt for å sikre verneverdiane*", samt at det enkelte verneområde *"skal heller ikkje vere større i utstrekning enn der som er naudsynt av omsyna til verneformålet"* (Kystmeldingen 1998-1999:37). Hvordan marin verneplan skulle hjemles var offer for interpellasjonsdebatten og da særlig hjemmelsgrunnlaget for anvendelse av naturvernloven i sjø. Dette kan forstås, da forholdet mellom naturvernloven og havet kommenteres slik i meldingen: *"naturvernlova omtalar ikkje eksplisitt forholdet til sjøområde. Heller ikkje forarbeidet nemner uttrykkeleg forholdet til sjø"* (:28). Samtidig som det blir stadfestet gjennom meldingen at *"ingen haldepunkt i forarbeidet til gjeldande naturvernlov av rettsstilstanden på dette punktet skulle endrast. Naturvernlova gjeld derfor både på land og i sjø. Lova sitt virkeområde omfatter heile territoriet i Noreg, dvs. at den gjeld ut til territorialgrensa"* (:28).

Naturvernloven omhandler sjøområdene på et generelt plan, og det oppstår derfor flere uklarheter om forholdene ved anvendelse av loven i sjø (Buanes 2008:142). Loven regulerer for det første ikke hvor mye sjøareal som kan inngå i ett større verneareal. De generelle retningslinjene tilsier imidlertid at sjøareal kan inkluderes i verneområder med primær verneverdi på land når det er snakk om *"ivaretaking av heilskaplege økosystem"* (Kystmeldingen 1998-1999:28), og hvor prosesser er knyttet til sjøarealet.

Interpellasjonsdebatten var også preget av at en mente at den ferdige kystvernplanen for Nordland gikk betydelig lengre enn Stortingets forutsetninger for arbeidet med kystverneplanene når det gjaldt omfanget av og restriksjonene i planene.<sup>62</sup>

Meldingen fastsetter at det skal nedsettes et rådgivende utvalg for utarbeidelse av marine verneplaner sammensatt av representanter fra forvaltningen og aktuelle interesseorganisasjoner innenfor fiskeri, havbruk og miljøvern (Sandbæk 2003:71).

Meldingen sier videre at berørte parter og organisasjoner må inn i verneprosessen så tidlig som mulig (Sandbæk 2003:71). Den stadfester også at verneområdene må forvaltes lokalt for å gi dem forankring og legitimitet. Det er verneformålet som skal styre omfanget av sjøarealet som skal vernes. Meldingen sier videre om marint vern *"marine økosystemer og marin naturkvalitet utgjør ein viktig del av norsk natur. Det vil i framtida være behov for å ta vare på representative og særegne naturverdiar også i sjø, samt marine arter og habitat*

---

<sup>62</sup> <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Interpellasjoner/Interpellasjon/?qid=2625>

*som er trua og/eller sårbare. Ikkje minst er behovet for referanseområde, der økosystema fungerer i mest mogeleg urørt stand, viktig. Referansområda skal kunne vere samanlikningsområde i høve til andre område som er meir utsette for inngrep. Regjeringa meiner at ein skal utarbeide marine verneplanar m.a. basert på den naturfaglege kartlegginga av eigna område som ligg føre” (Kystmeldingen 1998-1999: avsnitt 2.4).*

Marin verneplan vil kunne omfatte både vern i medhold til naturvernloven og sikring av marine verdier i medhold av annet lovverk (: boks 3.4). Meldingen legger lang på vei føringer om at marin verneplan er en plan der flere lovverk er aktuelle som forankring. *”Lovgrunnlaget for marin vern skal være det samme som for vern av sjøområde i tilknytning til land. Men det vil også være aktuelt å vurdere bruk av fiskerisektorens virkemidler i tillegg til bruk av naturvernloven og eventuelt og plan og bygningsloven. En vil nytte de virkemidler som til en hver tid er best egnet til å sikre verneformålet” (:avsnitt 9.3.1).* Meldingen definerer marine verneområder som *”vern av sjøbotn med tilhøyrande vatnsøyle eller vern av område som omfattar både sjø- og landareal, der det primære verneobjektet er av ein marin (undersjøisk) karakter” (:avsnitt 9.1).*

Når det gjelder omtalen om verdier og interesser i kystsonen, sier ”Kystmeldingen” videre at *”havet har til alle tider vore av stor verdi for menneska som har levd langs kysten. Dei rike marine naturressursane har stor økonomisk verdi og har skapt grunnlag for busetjing og sysselsetjing gjennom generasjonar. Ulike brukarinteresser kan skape konkurranse om areala i kystsona, og ressursutnytting og utbygging i kystsona kan påvirke naturgrunnlaget i negativ retning. Det er derfor viktig både for fiskerinæringa og naturforvaltningsinteressane å ta vare på kystnaturen og sikre livsgrunnlaget for det biologiske mangfaldet som kystbefolkninga er heilt avhengig av”(:50).* Her er kjernen av problemstillingen innenfor den norske kystsoneplanleggingen, nemlig forholdet mellom vern og bruk.

Hovedbudskapet i meldingen er å peke på behovet for å utarbeide en helhetlig politikk for vern av sjøområder. Det langsiktige aspektet står sentralt. Meldingen sier videre at de marine vernområdene vil bli plukket ut etter natur og naturminnefaglige kvaliteter sett i nasjonal sammenheng. Meldingen viser også til at det i det internasjonale forum er satt i gang prosesser for etablering av nettverk av marine verneområder (:avsnitt 9.2).

Regjeringens målsetning med ”Kystmeldingen” er å sikre at det biologiske naturgrunnlaget er i tråd med nasjonale og internasjonale tilrådinger, det skal sikres areal til høsting av naturressurser og matproduksjon i sjø. Dette stiller store krav til samordnende avveininger mellom bruk og verneinteresser (: avsnitt 2). Det er derfor lagt stor vekt på internasjonalt samarbeid knytt til havmiljøet. Meldingen slår fast at for å kunne få til en bærekraftig forvaltning av hav- og kystområdene, må en se forvaltning av levende ressurser, reduksjon av forurensning, inngrep i kystsonen og lignende i internasjonal sammenheng. Dette blir videre knytt opp til forpliktelsene i OSPAR og CBD.

Meldingen viser videre til internasjonale rammevilkår i forhold til marint vern. Først og fremst fastslår Havrettskonvensjon at statene har en plikt til å bevare det marine miljøet, samtidig som også denne inneholder avveininger mellom kyststatenes interesser for å verne det marine området og naturressurser og andre staters rettigheter til mellom annet skipsfart, rørlegging, og uskyldig gjennomfart (:avsnitt 9.3.3). Når det gjelder Havrettskonvensjonen gjelder dette i forhold til marint vern innenfor og utenfor territorial grensen, da det er fokusert på sammenhengende, helhetlige sjøområder som strekker seg utenfor grunnlinjen.<sup>63</sup>

Når det gjelder gjennomføringen av en marin verneplan, vil en følge de retningslinjene som er lagt i tilrådingen fra Bjørgegruppen.<sup>64</sup> Når det gjelder prosessen med etablering av verneplanen mener Regjeringen at *”det vil være naturlig å utarbeide verneframleggene på direktoratsnivå framfor på fylkesnivå fordi en ønsker å se på hele kysten under ett. Dett er gjelder også både utvelging av område og utforming av forskrifter. Utvalget skal gi råd om hvor mange og hvilke områder som bør inngå i et framlegg til verneplan. Det skal og gi råd om avgrensning, verneform og verneregler for områdene og se på konsekvenser av vern og næringsvirksomhet. Der det er behov for det, kan utvalget ta initiativ til å utarbeide konsekvensanalyser. Fylkeskommuner og kommuner vil bli trekt inn i arbeidet. Hvordan dette kan gjøres på en formålstjenlig måte, vil utvalget ta stilling til når det blir nedsatt. Utvalget skal levere et utkast til marin verneplan til miljø- og fiskeristyresmaktene som deretter utarbeider et verneframlegg”*. Formålet videre med meldingen er å danne grunnlaget for behandlingen av framtidige verneplaner som omfatter sjøareal

---

63 Dette kan også hjemles i Loven om den økonomiske sonen.

64 «Strategi og retningslinjer for arbeid med Marine verneområder i Norge»

## **Innstilling og forhandling i Stortinget**

Stortingskomiteen<sup>65</sup> legger vekt på at de prinsipper som legges til grunn for behandlingen av verneplanene skal bidra til å redusere potensielle konflikter mellom verneinteresser og brukerinteresser (Innst.S.nr. 168 1999-2000:1). Samtidig deler de Regjeringens målsetting om å sike det biologiske naturgrunnlaget *”i tråd med nasjonal og internasjonale anbefalinger og forpliktelser”*, og at dette samlet sett best kan skje *”gjennom en kombinasjon av vern og bærekraftig bruk”* (:3). Komiteen viser til at marine økosystemer og marine naturkvaliteter utgjør en viktig del av norsk natur.

Komiteens flertall, unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, slutter seg til at det skal utarbeides marine verneplaner (:4). Komiteen understreker videre *”betydningen av at verneplaner forankres lokalt. Lokal og kommunal medvirkning i verneplanprosessen er grunnleggende for å få til en god prosess. Kommuner, grunneiere, interesse og næringsorganisasjoner må delta på en hensiktsmessig måte. For å forebygge konflikter og få en reell lokal forankring legger komiteen til grunna at de aktuelle partene også trekkes inn i prosessen så tidlig som mulig”* (:4)

I komiteen fremstår det et bilde hvor Framskrittspartiet og Høyre i sterkere grad vektlegger næringspotensialet, mens Kristelig Folkeparti, Venstre, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti i større grad vektlegger naturvern hensynene (Buanes 2008:150). Arbeiderpartiet på sin side, danner vekslende flertall med begge disse konstellasjonene.

En representant fra Kristelig Folkeparti påpeker i sitt innlegg i debatten, at kystsonen er dårlig representert. Hun mener videre at *”Kystmeldingen”* viser retningslinjer som er, og vil bli viktige for fremtidig vern av kystsonen og havområdene rundt (Forhandling i Stortinget 25.05.00:1). Hun vektlegger også at denne typen retningslinjer for vern representerer nye krav til myndighetene, *”dette er på mange måter en ny måte å operasjonalisere vernebestemmelser på. Derfor stiller det store krav til samarbeid og ikke minst til ansvarlighet hos dem som skal sette planene ut i livet, og hos dem som skal etterleve dem”* (:2).

Komiteen påpeker at potensialet for konflikt mellom verneinteresser og brukerinteresser er stort når det gjelder vern i kystsonen. Komiteen foruten Fremskrittspartiet og Høyre,

---

65 Innst. S.nr. 168 (1999-2000) fra Energi- og miljøkomiteen



påpeker videre at en ikke gjennom nye retningslinjer, uthuler naturvernloven gjennom så liberale verneforskrifter at natur som er vernet etter naturvernloven, i praksis blir forvaltet som alle andre områder i forhold til ulike næringer (Inns. S.nr 168:2).

En representant fra Arbeiderpartiet retter søkelyset mot samarbeidet mellom forvaltningen og næringen i utvikling av verneplaner, *”jeg mener det må innrømmes at dialogen mellom miljøforvaltningen og de berørte næringsinteressene og befolkningen ikke har vært god nok (i utviklingen av verneplan for Nordland). I Troms har konfliktnivået vært mye mindre og det skyldes antakelig at man tidlig i prosessen fikk et nært samarbeid mellom miljøforvaltningen og fiskerimyndighetene”* (Forhandling i Stortinget 25.05.00:3).

Arbeiderpartiet understreker viktigheten av lokal deltakelse for å kunne gjennomføre verneplaner på best mulig måte og vektlegger videre at å se på miljø og næring som en ensidig konflikt er feil. Fornuftig miljøpolitikk med en bærekraftig forvaltning er i veldig mange tilfeller også en fornuftig næringspolitikk.

Fremskrittspartiet mener at målet for en fremtidig næringspolitikk for spesielt havbruk, er at myndighetene legger til rette for en offensiv satsning for effektiv utnyttelse av marine ressurser og naturgitte forhold for å realisere det store markedspotensialet innen havbruk (Forhandling i Stortinget 25.05.00:5). Når det gjelder oppdrettsnæring sier de videre at de *”ønsker å legge forholdene til rette..., slik at de land vi konkurrerer mot, og som i dag har en langt raskere vekst enn det vi har, ikke får en fordel ved at vi verner oss bort fra de muligheter oppdrett gir langs vår langstrakte kyst”* (:5). De påpeker også at for oppdrettsnæringen er tilgang til areal og næringsutvikling det samme, og at jo flere aktuelle oppdrettsområder som avsettes til vern, desto færre valgmuligheter gis fremtidig bruk, ekspansjon og videreutvikling av næringen overlates dermed til andre nasjoner.

Senterpartiet påpeker at det i denne sammenheng er oppmuntrende at den store havbruksnæringen, som representerer store kommersielle interesser, aksepterer tanken om balansert bruk av ressursene langs kysten, og at det også er bra at klassiske naturvernerne etter hvert innser at det ikke ligger noen fremtid i å ekskludere menneskene fra naturen (:6-7). Kystpartiet på sin side stiller seg sterkt kritisk til innstillingen og mener at fredning er det verste som skjer på kysten (:9).

Det var bred oppsultning om at *”det i kystsona er tilstrekkeleg sjøareal både for utvikling*

*av naudsynt næringsaktivitet knytt til fiskeri, havbruk og tang- og tarehausting og til vern av område i sjø og på land*” (:11). Stortinget la opp til at det er naturvern- og fiskeriforvaltningen som i fellesskap kommer frem til samarbeidsformer og konkrete løsninger for at både vern- og brukshensyn kan kombineres (Buanes 2008:165). I Buanes (2008) analyse av meldingen er det symptomatisk at når meldingen omtaler konflikter, er det enten som konflikt mellom vern og brukerinteresser, eller konflikt mellom bruk og vern som hensyn. Buanes stiller spørsmål til om Stortinget har for store forhåpninger til at verneplaner skal kunne sluttføres gjennom forvaltningsmessig samordning (Buanes 2008:165). Både Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet påpeker at de har jobbet tett med utviklingen av marin verneplan (Intervju-30.03.2009). På den andre siden mener Fiskarlaget at et av problemene med marin verneplan og ivaretagelse av de ulike interessene har vært at de to departementene ikke alltid har snakket like godt med hverandre og ”hoppet” over det faglige hos hverandre i utformingen (Intervju-03.04.2009).

#### **4.3.2 Stortingsmelding nr 42 (2000-2001) «Biologisk mangfold – sektoransvar og samordning»**

Meldingen og tiltakene som anvises, er Norges forpliktende oppfølging av FN-konvensjonen om biologisk mangfold, der artikkel 6 i konvensjonen pålegger partene å utarbeide en nasjonal plan for vern og bruk av det biologisk mangfold (Forhandlinger i Stortinget 203:2000). Dette er en sektorovergripende utfordring. Regjeringen vil med denne meldingen bidra til å innrette samfunnet slik at drivkreftene som i dag fører til tap av biologisk mangfold endres, og i stadig mindre grad utgjør en trussel for vern og bærekraftig bruk av biologisk mangfold. Når det gjelder kyst og havområdene vektlegger meldingen utfordringer knyttet til konflikter til arealbruk i kystsonen, det er også en stor utfordring å utvikle regelverk, oversikt over marint biologisk mangfold og tiltak for økt miljøtilpasning (St.meld.nr. 42 2000-2001:15). Et av tiltakene som er lansert i denne meldingen omhandler marint vern. Her presiseres det nærmere at et av tiltakene for bevaring av biologisk mangfold vil være å iverksette arbeidet med marint vern i henhold til føringene i ”Kystmeldingen” og starte opp en faglig utredningsprosess med sikte på et vern av særlig viktige marine områder. Det blir presisert at en skal bidra til utvikling av føre-var tilnærming og økosystemtilnærming innen forvaltningen av marine ressurser (: avsnitt 4.8). Når det gjelder internasjonalt samarbeid blir det påpekt i meldingen at særlig relevante samarbeidsområder fra norsk side er marine ressurser (:avsnitt 17.2.7.4).

### **Innstilling og forhandling i Stortinget**

Flertallet understreker betydningen av å sikre det biologiske mangfoldet også i marine områder (Innst.S.nr. 206 :14). Komiteen viser videre til at Regjeringen på bakgrunn i ”Kystmeldingen” og denne, vil etablere et nettverk av marine beskyttede område for å sikre representative, sårbare, særegne og truede marine naturtyper og verdier i norske kyst- og havområder (:12).

En kan i denne sammenheng bemerke seg at Sosialistisk Venstreparti viser til at *”det å underskrive konvensjoner må være forpliktende og følges opp nasjonalt”* og påpeker videre *”at de rådgivende prinsippet for FNs konvensjon for biologisk mangfold må innarbeides i norsk lov- og regelverk”*. Sosialistisk Venstreparti mener at grunnsynet som gjennomsyrrer deler av flertallet i Stortinget i denne saken ser ut til å være at næringslivet må beskyttes mot vernetiltak for å ta vare på biomangfoldet (:5). De mener dette er viktig for Norges internasjonale troverdighet.

Komiteen, unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, påpeker betydningen av å sikre havmiljøet og styrke kartlegging og overvåkning (:9). Sosialistisk Venstreparti ber Regjeringen videre vurdere forslag om en ytterligere skjerming fra næringsvirksomhet, spesielt for kyst- og sjøområder (:13). Samtidig påpeker de at en slik gjennomgang og samordning av en egen miljølovgivning finnes i utviklingen av marin verneplan (:13).

### **4.3.3 Stortingsmelding 12 (2001-2002) «Rent og rikt hav»**

Meldingen legger i hovedsak opp til en langsiktig og helhetlig politikk for beskyttelse av kyst- og havmiljøet, og er et *”verktøy og prosesser for hvordan en slik politikk kan utvikles og gjennomføres på kort og lang sikt, herunder sikre en bedre koordinering mellom ulike sektorer”* (St.meld.nr 12 (2001-2002):5). Det overordnede målet er *”å legge grunnlaget for er rent og rikt hav bl.a. gjennom å etablere rammebetingelser som gjør det mulig å balansere næringsinteressene knyttet til fiskeri, havbruk og petroleumsvirksomhet innenfor rammen av en bærekraftig utvikling”* (:5).

Når det gjelder arbeidet med marin verneplan er dette i takt med føringene fra ”Kystmeldingen”, *”regjeringen vil etablere et nettverk av marine beskyttede områder for å sikre representative, særegne, sårbare og truede marine naturtyper og naturverdier i norske kyst- og havområder”* (74). De vil mellom annet beskytte gjenværende korallrev i

norske farvann, samt etablere en helhetlig og langsiktig plan for bærekraftig forvaltning av tareressursene og iverksette nødvendig forskning og mulige tiltak for gjenoppretting av taeskogen (:74). Den sier videre at det legges opp til at planen skal ferdigstilles i 2004 (:75).

Meldingen påpeker videre at bare om lag 1 % av sjøarealet innenfor territorialgrensen er vernet i medhold av naturvernloven og at dette stort sett er områder der verneformålet er knyttet til naturverdier på land (75). *"Det er opprettet to marine beskyttede områder, Sularevet og Iverryggen, under korallrevforskriften hjemlet i saltvannsfiskeloven og lov om Norges økonomiske sone. Videre er det opprettet ett marint verneområde, Selligrunnen, etter naturvernloven"* (75). Meldingen sier at etablering av verneområder i henhold til naturvernloven vil fortsatt være viktig i arbeidet med å sikre det biologiske mangfoldet i Norge.

Videre sier meldingen at etableringen av marine beskyttede områder i økende grad er tema i internasjonale og regionale fora. *"Mange av truslene mot de marine naturverdiene representerer felles internasjonale utfordringer, samtidig som de marine økosystemene utgjør en større helhet på tvers av landegrensene"* (:100). Regjeringen ser det derfor som viktig å utvikle internasjonalt samarbeid innenfor relevante internasjonale fora også på dette området. Særlig viktig er OSPAR-konvensjonen, der partene i 2000 vedtok et eget arbeidsprogram for utvikling av et system av marine beskyttede områder. (:25). Her påpekes det at Norge ønsker å bidra aktivt, samt arbeidet for at det etableres en internasjonal samordnet forvaltning basert på en økosystemtilnærming; *"Norge vil derfor ha et høyt ambisjonsnivå innenfor OPSAR-konvensjonen"* (:25).

### **Innstilling og forhandling i Stortinget**

Komiteen er positiv til meldingens signal om en styrket marin arealforvaltning i enkelte områder for å sikre representative, særegne, sårbare og truede marine naturtyper (Innst.S.nr 161:14). Komiteen er også enig i at et sterkt norsk engasjement er nødvendig i prosesser der internasjonale rammebetingelser for forvaltningen av havområdene og naturressursene fastlegges (:16). Høyre påpeker at balansegangen mellom ulike interesser i havområdet kan være problematisk (Forhandling i Stortinget nr. 152:2305) og sier videre at en sameksistensmodell bør være utgangspunktet for de ulike interessene.

## 4.4 Oppsummering

Marin verneplan er en oppfølging av ”Kystmeldingen” og intensjonene i Stortingsmeldingen om biologisk mangfold og meldingen om rent og rikt hav. Marin verneplaner er i hovedsak ment å danne et nettverk av marine beskyttede områder og oppfylle internasjonale forpliktelser for vern av kystnatur. Videre er den ment å møte behovene i henhold til regulering av biologisk mangfold, forurensning, kunnskapsgrunnlag og lignende. Det hele startet i 1980, ble fulgt opp av en omfattende melding som la føringer for videre utredning av en nasjonal marin verneplan. Utredningen for marin verneplan ble forespeilt å kunne sendes på høring i 2003 og videre vedtak av planen i løpet av 2004. Utredningen er fullført, men planen har ikke vært på høring og endelig vedtak er ikke gjennomført.

Når det gjelder den politiske utviklingen er det en felles forståelse i de ulike meldingene som her er presentert, at marin verneplan er et tiltak for å møte internasjonale forpliktelser og nasjonale mål. Meldingene vektlegger også det konfliktpotensialet som ligger i avveininger mellom vern og bruk i forhold til utvikling av marin verneplan.

”Kystmeldingen” søker mer konkret å møte forpliktelser i OSPAR om at alle land skal verne et utvalg av typiske kystområder. Meldingen er ment å balansere verneinteresser opp mot næringsinteresser. Meldingen kom til etter en interpellasjonsdebatt om bruk av naturvernloven i sjø. Da naturvernloven omhandler vern i sjø på et generelt plan, oppstår det konflikter om hvordan en skal hjemle en eventuell marin verneplan. Vern i sjø stiller videre krav til samordnede avveininger mellom vern og bruk. Konvensjonen om biologisk mangfold er den forpliktende oppfølgingen av CBD, og ser på utviklingen av marin verneplan som en nasjonal plan for å ivareta det biologiske mangfoldet. I innstillingen blir det poengtert at de nasjonale planene er viktig å få iverksatt for Norsk troverdighet i det internasjonale samfunnet. Meldingen om rent og rikt hav tar sikte på en langsiktig og helhetlig politikk for beskyttelse av kyst- og havmiljøet. Her er det et ønske om å etablere rammebetingelser som gjør det mulig å balansere næringsinteresser innenfor rammen av en bærekraftig utvikling. Videre er det internasjonale samarbeidet og norsk engasjement en viktig del av meldingen.

Som vi har sett så langt, er det ifølge det internasjonale rammeverket som jeg har lagt til grunn og de nasjonale målsettingene som her er sett i lys av Stortingsmeldinger, det økte

presset på kyst- og havområdene som kan forklare hvorfor vern av kystnatur kom på dagsorden. Det internasjonale rammeverket og de forpliktelsene som ligger her, ser ut til å forklare hvordan vern av kystnatur kom på den nasjonale dagsorden. Gjennom de ulike Stortingsmeldingene har en langt på vei definert vern av kystnatur og funnet eventuelle løsninger på problemet. Løsningen var og er utvikling av marin verneplan. Jeg skal nå se på utredningene i forhold til dette.

## **Kapittel 5      Fra utforming til vedtak**

### **5.1    *Innledning***

I dette kapitlet vil jeg særlig rette fokuset på Skjoldalutvalget og Direktoratgruppens arbeid med utvikling av marin verneplan. Etter en gjennomgang av stortingsmeldingene og oppfølging av OSPAR og CBD har en på flere måter definert og kartlagt problemet med vern av kystnatur. Arbeidet videre med marin verneplan er forsøkt løst da en i ”Kystmeldingen” la føringer og retningslinjer for utviklingen av planen. Som et resultat av dette har Skjoldalutvalget beskrevet og langt på vei forsøkt å foreslå løsninger på problemet, og de eventuelle konsekvensene som oppstår ved vern av kystnatur.

### **5.2    *Skjoldalutvalget – bakgrunn***

Norskekysten er lang og har forholdsvis lav befolkningstetthet, og det fins fremdeles natur i kystsonen som er lite påvirket av menneskelig aktivitet. Skjoldalutvalget mener at en står overfor en situasjon der presset på disse arealene er økende. Særlig på havbunnen har mennesket satt tydelige spor. Det anslås at mellom 33 og 50 % av dypvannskorallrevene som fins langs kysten er helt eller delvis ødelagte, hovedsaklig som følge av bunnfisktråling samtidig som petroleumsaktiviteter fører med seg fysiske inngrep i sjøbunnen (Skjoldalutvalget 2003:12).

I følge utvalget er kunnskapen om de marine økosystemene og deres sårbarhet for ulike påvirkninger mangelfull (Skjoldalutvalget 2003:12). Mens det for Norges landområder gjennom en årrekke er utarbeidet en rekke verneplaner for å sikre et representativt utsnitt av naturen, har det så langt ikke vært utarbeidet noen verneplan der hovedformålet er sikring av rene marine naturtyper. Om en ser på sjøarealet innenfor norsk økonomiske sone (200 nautiske mil) utgjør dette hele 968 701 kvadratkilometer. Til sammenligning er Norges fastlandsareal 323 878 kvadratkilometer (Skjoldalutvalget 2003:12).

Skjoldalutvalget er oppnevnt av Miljøverndepartementet i samråd med Fiskeridepartementet og Olje- og energidepartementet for å gi råd til utformingen av marine verneplan for marine beskyttede områder i Norge (Skjoldalutvalget 2003:6).

### 5.2.1 Internasjonale føringer for utvalget

I følge Skjoldalutvalget må vern og beskyttelse av naturområder i Norge ses i lys av en internasjonal innsats for bevaring av arter og økosystemer (Skjoldalutvalget 2003:15). I Norge er det flere naturtyper og forekomster som er spesielle i internasjonal sammenheng. Det er et nasjonalt mål og en internasjonal forpliktelse å sikre variasjonsrikdommen og representativiteten i norsk natur (Skjoldalutvalget 2003:15).

I Stortingsmeldingen om rent og rikt hav blir det uttrykt at Norge har sterke interesser tilknyttet hvordan havområdene og ressursene i havet forvaltes. Det er derfor nødvendig med norsk engasjement i prosessene der internasjonale rammebetingelser for forvaltningen av havområder og naturressurser fastlegges, noe også Skjoldalutvalget vektlegger. *”Det internasjonale havmiljøet er av stor betydning for Norge, og internasjonale avtaler innebærer en rekke forpliktelser”* (Skjoldalutvalget 2003:16). Det er nettopp dette som av hensyn til miljøet og Norges troverdighet i internasjonalt samarbeid, viktig at Norge innfrir sine forpliktelser i henhold til inngåtte avtaler (Skjoldalutvalget 2003:16), dette gir føringer for hvordan en utvikler marin verneplan og hvordan Skjoldalutvalget forholder seg til det. Stortingsmeldingen påpeker også at etablering av marine beskyttede områder i økende grad er tema i internasjonale og regionale fora; *”mange av truslene mot de marine naturverdiene representerer felles internasjonale utfordringer, samtidig som de marine økosystemene utgjør en større helhet på tvers av landegrensen”* (Skjoldalutvalget 2003:16). Det er derfor viktig å utvikle internasjonalt samarbeid innenfor relevante internasjonale fora også på dette området, her henvises det særlig til mellom annet OSPAR og CBD.

Gjennom konvensjonen om biologisk mangfold har Norge forpliktet seg til å iverksette tiltak for vern, restaurering og bærekraftig bruk av biologisk mangfold. Arbeidet i Skjoldalutvalget skal bidra til å møte disse forpliktelsene. Det må derfor tilrettelegges for å etablere et system av beskyttede områder eller områder der særlige tiltak må sette inn for å bevare mangfoldet, fremme vern av økosystemene, naturlige habitater og opprettholdelse av levedyktige bestander av arter i deres naturlige omgivelser (Skjoldalutvalget 2003:17). Dette innebærer at en regulerer eller forvalter biologiske ressurser som er viktige for biologisk mangfold. Enten det er innenfor eller utenfor vernede områder, med sikte på bærekraftig bruk og en miljømessig forsvarlig og bærekraftig utvikling i områder som grenser til beskyttede områder med henblikk på å fremme vern av disse områdene



(Skjoldalutvalget 2003:17).

I forbindelse med konvensjonen om biologisk mangfold er det vedtatt et marint arbeidsprogram med fem hovedelement; integrert forvaltning av marine og kystnære områder, marine og kystnære levende ressurser, marine og kystnære verneområder, marin akvakultur og til sist fremmede arter og genotyper (Skjoldalutvalget 2003:17). Spesielt for det tredje elementet om marine og kystnære verneområder foreslås det at det på nasjonalt nivå fokuseres på utarbeidelse av forvaltningsplaner og lovverk. Arbeidet i Skjoldalutvalget er å tilrettelegge for disse målene. Det er også fastsatt at partene skal bidra til å hindre tap av biologisk mangfold innen 2010 (Skjoldalutvalget 2003:17).

Når det gjelder OSPAR konvensjonen vedtok partene i 2000, et arbeidsprogram for utvikling av et system av marine beskyttede områder. Her ble det utarbeidet forslag om en prosess i to trinn. Der en først innen 2006 skulle identifisere et sett av områder, og for det andre etablere et nettverk innen 2010 (Skjoldalutvalget 2003:19). Norske kandidatområder til et slikt nettverk, vil i følge Skjoldalutvalget, være å finne blant de marine beskyttede områder som opprettes gjennom marin verneplan, også her vil utvalget ha en tilretteleggende funksjon.

### **5.2.2 Nasjonale politiske føringer**

”Kystmeldingen” gir spesifikke føringer for arbeidet med marin verneplan, mellom annet skal utredningen fra 1995 være en viktig del av grunnlaget. Videre skal utvalget gi råd om hvor mange og hvilke områder som skal inngå i et verneforslag, herunder også avgrensning, verneform og verneregler (Skjoldalutvalget 2003:14). Utvalget skal også vurdere konsekvenser av vern og næringsvirksomhet. Meldingen påpeker at verneforslag skal utarbeides på direktoratnivå, da en ønsker å se hele kysten under ett. I tillegg til naturvernloven, skal også fiskerisektorens virkemidler og øvrig aktuelt lovverk vurderes.

Meldingen gir også føringer for vern av områder generelt. Mellom annet at vernet ikke skal være strengere og få større geografisk utstrekning, enn det som er nødvendig for å sikre verneverdiene (Skjoldalutvalget 2003:14). Geografisk utstrekning og begrensninger skal veie mot føre-var prinsippet (Skjoldalutvalget 2003:14). Det skal også være mulig å kombinere vern av sjøareal og bruk av det samme areal i havbruksvirksomhet, i større grad enn ved tidligere vernevedtak, forutsatt at aktiviteten ikke strider mot verneformålet

(Skjoldalutvalget 2003:14). Videre legger meldingen føringer på at det alltid skal gjøres en nøye vurdering av hvilke virkemidler som er best egnet for å sikre de aktuelle naturverdier. Det skal til enhver tid bruke det virkemiddel som er best tilpasset formålet med et eventuelt vern (Skjoldalutvalget 2003:14).

I Stortingsmeldingen rent og rikt hav inngår arbeidet med marin verneplan i meldingen som et ledd i en ny og helhetlig politikk for havmiljøet. For Skjoldalutvalget innebærer dette at en må se på hvordan en kan etablere et nettverk av marine beskyttede områder for å sikre representative, særegne, sårbare og truede marine naturverdier i norske kyst- og havområder (Skjoldalutvalget 2003:15). Marine kulturminner skal inkluderes der det er hensiktsmessig. Regjeringen vil også beskytte gjenværende korallrev og etablere en helhetlig og langsiktig plan for bærekraftig forvaltning av tareressursene (Skjoldalutvalget 2003:15).

### **5.2.3 Arbeidet med marin verneplan i utvalget**

Foruten å definere utvalgets oppgaver, legger utvalgets mandat føringer for miljøvern- og fiskerimyndighetenes videre arbeid med planen, både på sentralt og regionalt nivå.

Følgende definisjon for marin verneplan legges til grunn: *”med marine beskyttede områder menes områder hvor sjøbunn og/eller hele eller deler av tilhørende vannsøyle er vernet etter naturvernloven eller særskilt beskyttet etter annet lovverk for å bevare hele eller deler av det innbefattede miljø. Et marint beskyttet område kan også omfatte landareal i tildevannssonen. Marine beskyttede områder som er vernet etter naturvernloven betegnes som marine verneområder”* (Skjoldalutvalget 2003:21).

Marin verneplan skal legges opp i to faser. I den første fasen (2001-2004) skal et første sett av marine beskyttede områder etableres med hovedvekt på kystsonen i henhold til kunnskapsgrunnlaget i tilrådingen fra Brattegaardutvalget, og øvrig tilgjengelig kunnskap. I den andre fasen (omlag 2004-2010)<sup>66</sup> skal det først foretas en total vurdering av vernebehov i Norges indre farvann, sjøterritorium og økonomisk sone. Vurderingen skal baseres på oppdatert kunnskap og forholdet til nasjonale målsetninger, og relevante internasjonale prosesser, avtaler og konvensjoner (Skjoldalutvalget 2003:22). Eksisterende vern skal deretter suppleres og eventuelt justeres i henhold til resultatet av denne vurderingen (Skjoldalutvalget 2003:22).

---

<sup>66</sup> Denne fasen har enda ikke startet.

Av utvalgets mandat fremgår det videre at utvalget i første omgang skal gi konkrete råd om områder i første fase, men skal også gi råd tilknyttet gjennomføring av andre fase. Videre skal hensiktsmessig lovverk for hvert område vurderes, herunder mulighetene for kombinasjon av vern og bruk med vektlegging på føre-var prinsippet (Skjoldalutvalget 2003:22). Videre fastslår mandatet at mulighetene for samordning og kombinerings av marint vern med eksisterende vern skal vurderes. Utvalget skal videre legge vekt på å belyse konsekvenser for og av næringsvirksomhet. Berørte interesser og myndigheter skal trekkes inn på hensiktsmessig måte og utvalget skal gi råd om den praktiske forvaltningen (Skjoldalutvalget 2003:22).

Videre skal det utarbeides et forslag til bruttoliste, der alle områder i utredningen fra 1995, eksisterende beskyttede områder og øvrige aktuelle forslag inngår. Hovedvekt skal legges på kystområdene, med mulighet for å gå ut til økonomisk sone (Skjoldalutvalget 2003:22).

*”Utvalget skal i tilrådingen, så langt det er mulig i henhold til kunnskapsgrunnlaget, finne frem til områder som utgjør er representativt utvalg av marine naturtyper innen hver av de biogeografiske regionene. Områdene skal så langt det er mulig dekke nåværende og fremtidige behov for uberørte nasjonale referanseområder til bruk i overvåknings- og forskningssammenheng”* (Skjoldalutvalget 2003:22)

Arbeidet med marin verneplan er forøvrig lagt opp slik at utvalgets arbeid foregår parallelt med myndighetenes planprosess (Skjoldalutvalget 2003:23). Utvalget har og nyttegjort seg av informasjon om naturforhold og brukerinteresser fra fylkesmennene og regionkontorene.

Arbeidet kan kort oppsummeres slik (Skjoldalutvalget 2003:23-24):

02.11.2001: Utvalget sender tilråding til bruttoliste til Miljøverndepartementet.

18.12.2001/09.01.2002: Henholdsvis brev fra Direktoratet for naturforvaltning og Fiskeridirektoratet, her blir det gitt mandat til Fylkesmennene og Fiskeridirektoratets regionkontorer om arbeidet med marin verneplan i 2002. Det blir gitt oppdrag knyttet til en første sammenligning av tilgjengelige opplysninger om områdene og innledende orienteringsmøter med berørte myndigheter og organisasjoner. Videre ble eventuelle konsekvensutredninger, formell oppstart av planarbeidet og arbeidet med utarbeidelse av verneforslag omtalt.

07.02.2002: Miljøverndepartementet i samråd med Fiskeridepartementet og Olje- og energidepartementet fastsetter bruttolisten for marin verneplan, som et grunnlag for å starte opp planprosessen.

21.05.2002: På bakgrunn av forslag fra Direktoratet for naturforvaltning, fastsetter Miljøverndepartementet at melding om oppstart av planarbeidet utsettes til etter at det rådgivende utvalg har avgitt endelig tilråding. Her anfører departementet mellom annet at utvalget må få anledning til å kommentere en sammenfatning av innkomne uttalelser etter melding om oppstart og justere sin tilråding tilsvarende i henhold til eventuell ny informasjon

22.05.2002: Direktoratet for naturforvaltning arrangerer i samråd med Fiskeridirektoratet en samling om marin verneplan for aktuelle Fylkesmenn og Fiskeridirektoratets regionkontorer

05.06.2002/06.06.2002: Ved brev fra henholdsvis Direktoratet for naturforvaltning og Fiskeridirektoratet, blir aktuelle Fylkesmenn og regionkontorene, mellom annet bedt om å fortsette arbeidet med innledende orienteringsmøter og sammenstilling av opplysninger

18.11.2002: Miljøverndepartementet utsetter fristen for utvalgets levering til 14.02.2003, på bakgrunn av forespørsel fra rådgivende utvalg. Videre orienterte Direktoratet for naturforvaltning aktuelle fylkesmenn om dette, og ber om at de i samråd med Fiskeridirektoratets regionkontor informerer kommunene, fylkeskommunene og andre aktuelle myndigheter

Arbeidet resulterer i en foreløpig tilråding for marin verneplan, overlevert Miljøverndepartementet 17. februar 2003.

### ***5.3 Foreløpig tilråding fra rådgivende utvalg for marin verneplan 17.februar 2003***

Utvalget legger i denne tilrådingen frem sin foreløpige tilråding om hvilke områder som forelås tatt med i verneplanen, geografisk avgrensing av områdene, verneformål, verneform og lovverk. Dette vil danne grunnlaget for myndighetenes kunngjøring av melding om oppstart av verneplanarbeidet, og for utarbeidelse av konkrete verneplanforslag som skal sendes på høring (Skjoldalutvalget 2003:6). Områdene varierer i størrelse og til sammen utgjør de et areal på knappe 16.000 kvadratkilometer. 22 av disse ligger i sin helhet innenfor grunnlinjen, 8 strekker seg eller ligger utenfor territorialgrensen

(4 nautiske mil) og 5 av disse igjen går også utenfor 12 nautiske mil (Skjoldalutvalget 2003:6). De prioriterte områdene representerer et balansert utvalg av undersjøisk natur fra kysten til skjærgården. Områdene er valgt ut gjennom en lang prosess hvor både særegenhet og representativitet i forhold til regioner og kyststrekninger er vektlagt (Skjoldalutvalget 2003:6).

### **5.3.1 Verneverdier og verneform**

For de fleste områdene er det sjøbunnen og det tilhørende dyre- og plantelivet som utgjør verneverdiene (Skjoldalutvalget 2003:7). Verneverdiene er presisert for alle de prioriterte enkeltområdene. Generelt er verneformålet å ta vare på verneverdiene slik de er presisert. Utvalget utdyper verneformålet videre, *”et ytterligere verneformål kan være at områdene skal tjene som uforstyrrede referanseområder enten i forhold til all aktivitet eller i forhold til spesifikke aktiviteter som taretråling eller reketråling. Utvalget har vurdert hvilke områder som kan være aktuelle som slike referanseområder, enten i sitt hele eller med utvalgte deler. Utvalget skal vurdere behovet for referanseområder helhetlig, også i forhold til andre prosesser og behov (for eksempel EUs rammedirektiv for vann), og gi mer spesifikke råd i sitt videre arbeid”* (Skjoldalutvalget 2003:7).

### **5.3.2 Restriksjoner og konsekvenser for næringsvirksomhet**

I henhold til sitt mandat skulle utvalget vurdere muligheter for å kombinere vern og bruk, der de skulle vektlegge føre-var prinsippet. Utvalget finner at en slik kombinasjon er mulig for de fleste områdene, inklusiv de større områdene eller deler av disse (Skjoldalutvalget 2003:7). I denne sammenheng tilrår utvalget generelt en verneform hvor en beskytter det undersjøiske landskapet med sitt mangfold av habitater (leveområder), samtidig som en tillater bærekraftig bruk av de levende ressurser med metoder som ikke skader landskapet (Skjoldalutvalget 2003:7).

Utvalget har også vurdert påvirkninger av en rekke næringsaktiviteter i de foreslåtte områdene til marin verneplan. Her tilrådes det generelt strenge restriksjoner i forhold til inngrep i bunnen. Når det gjelder hensynet til utnyttelse av levende ressurser og bruksaktivitet tilrår utvalget *”liberale restriksjoner men med nødvendig overvåkning og kontroll for å sikre at verneverdier ikke gradvis forringes”* (Skjoldalutvalget 2003:8). Utvalget har langt på vei tatt hensyn til eksisterende fiskeriaktivitet med redskaper som berører bunnen, og foreslår begrensede restriksjoner for å redusere konsekvensene for eksisterende næringsaktivitet. Utvalget mener i så måte at *”samlet er konsekvensene små*

*med de restriksjoner som foreslås” (Skjoldalutvalget 2003:8).*

### 5.3.3 Verneform og lovverk

Utvalget har og gjennomgått og vurdert bruken av det eksisterende lovverk i forhold til marin verneplan. Naturvernloven<sup>67</sup> har bestemmelser som gir hjemmel for opprettelse av ulike kategorier av områdefredning/ - vern, denne inneholder bestemmelser om vern og bruk av områder. I ”Kystmeldingen” sies det at naturvernloven ikke utelukker noen av vernekategoriene i sjøområder, men kategoriene kan være ulikt egnet i forbindelse med vern i sjø. Det fremkommer også i meldingen at Regjeringen vil gå gjennom naturvernloven å se nærmere på kategoriene naturreservat og nasjonalpark og eventuelt vurdere en innføring av en egen kategori for vern i sjø (Skjoldalutvalget 2003:164). I forbindelse med marin verneplan trekker ”Kystmeldingen” særlig frem vernekategoriene naturreservat og nasjonalpark (Skjoldalutvalget 2003 164). Når det gjelder områder som er mer tilknyttet til land, trekker den fram landskapsvern som vernekategori. Skjoldalutvalget konkluderer med at *”naturvernloven synes å være den best egnede av miljøforvaltningens lover, når formålet er vern av rent marine naturverdier av regional eller nasjonal/internasjonale verdi”*. (Skjoldalutvalget 2003:166). Utvalget påpeker at vernekategorien naturreservat kan egne seg i flere tilfeller og da særlig for de mindre områdene og deler av de større områdene som skal tjene som referanseområder og dermed underlegges strengt vern (Skjoldalutvalget 2003:7). Når det gjelder vernekategorier som nasjonalpark og landskapsvernområde kan disse være mulig å anvende for noen av områdene, men dette stiller antagelig krav til at områdene har tilknytning til land og da eventuelt vern for annet formål.

Når det gjelder bruk av annet lovverk mener utvalget at *”saltvannsfiskeloven<sup>68</sup> er en næringslov som gir begrensede muligheter til å regulere fiskeri ut fra generelle miljøhensyn*

---

67 Naturvernloven (Lov av 19.juni 1970 nr. 63 om naturvern) gjelder både på land og i sjø. Dens virkeområde strekker seg ut til territorialgrensen, 4 nautiske mil utenfor grunnlinjen. Naturvernloven gir mulighet til å regulere og forby all aktiviteter i et område ved et enkelt vedtak (Skjoldalutvalget 2003:162). Loven gir hjemmel til å verne sjeldne og truede arter og samfunn av planter og dyr, samt naturområder med regionale, nasjonale og internasjonale verdier i forbindelse med dyre- og planteliv, habitater, geologiske forekomster og landskapsbilde. Loven er tungt forankret i den nasjonale miljøvernpolitikken og er det sentrale virkemidlet i arbeidet med å ta vare på det biologiske mangfoldet gjennom vern av enkelte økosystemer (Skjoldalutvalget 2003:162).

68 Saltvannsfiskeloven (Lov av 3.juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v.) er en fullmaktslov og gjelder fiske i sjø, reguleringsfullmaktene i §4 kan nyttes når det er nødvendig: ”for å forvalte de levende marine ressursene i havet på en hensiktsmessig måte, når internasjonale avtaler gjør det nødvendig eller en rasjonell eller hensiktsmessig utøvelse eller gjennomføring av fiske eller fangst tilsier det” (Skjoldalutvalget 2003:169). Loven er erstattet av Forvaltning av viltlevende marine ressurser 2007-2008 som trådte i kraft 01.01.2009.

*og hensynet til å beskytte det undersjøiske landskapet og arts mangfoldet generelt”* (Skjoldalutvalget 2003:8). I følge Skjoldalutvalget vil det *”på mange av de foreslåtte områdene vil verneverdiene ikke være slik at de gir grunnlag for å nytte saltvannsfiske loven som hjemmel for å pålegge fiskerinæringen restriksjoner”* (Skjoldalutvalget 2003:169). Og videre at *”lovverket på fiskeri- og havbruksiden gir ikke i nødvendig grad hjemmel for å kunne legge restriksjoner på annen virksomhet”* (Skjoldalutvalget 2003:170).

### **Mulig lovanvendelse**

I Innst.S.nr. 168 (1999-2000) står det vedrørende bruk av naturvernloven i sjø at *”komiteen merket seg at det i størstedelen av sjøområder er fiskerilovgivningen som er det sentrale virkemidlet for å ta vare på naturverdier. Vern i medhold av naturvernloven er aktuelt å benytte i avgrenset omfang på sjø- og landareal med regionale, nasjonale og internasjonale verneverdier”*. Skjoldalutvalget påpeker at det i deres mandat skilles mellom *marine verneområder*, som er vernet etter naturvernloven og *marine beskyttede områder*, som er områder beskyttet mot visse typer aktiviteter/inngrep som er hjemlet i annen lovgivning eventuelt i kombinasjoner med annen relevant lovgivning (Skjoldalutvalget 2003:170).

Det er slik at forvaltningen av det marine miljøet skjer gjennom en rekke forvaltningslover som regulerer næringsvirksomhet og annen aktivitet eller miljøproblemer. Hver for seg kan disse hjemle restriksjoner av ulik karakter ut fra sitt formål og innenfor de respektive lovers virkeområde (Skjoldalutvalget 2003:170). På den andre siden kan ingen av disse lovene gi hjemmel for å gi et område varig generelt vern mot all virksomhet av betydning for miljøet og verneverdiene i et område (Skjoldalutvalget 2003:170). Men da det i prosessen med marine beskyttede områder er lagt særlig vekt på kombinasjon av vern og bruk og da særlig med føre-var prinsippet til grunn, er det således i et marint beskyttet område ikke tale om varig vern mot alle typer aktivitet.

”Kystmeldingen” slår også fast at marine verneområder utenfor sjøterritoriet ikke kan opprettes av Norske myndigheter alene. Meldingen påpeker at en kan komme i strid med Havrettskonvensjonen dersom en kyststat ut fra rene naturverninteresser stenger områder i den økonomiske sonen for fiskerivirksomhet (Skjoldalutvalget 2003:171).

Skjoldalutvalget påpeker at videre arbeid med marin verneplan må se mer detaljert på anvendelse av naturvernloven og annet lovverk inne de enkelte områdene, både i forhold til verneverdier/- formål og næringsinteresser/miljøpåvirkning (Skjoldalutvalget 2003:171).

#### **5.3.4 Foreløpig vurdering av lovverket**

Skjoldalutvalget har i forbindelse med marin verneplan vurdert naturvernloven som best egnet av miljøforvaltningens lovverk. De påpeker at naturvernloven er mest aktuell for de små områdene. For de større områdene synes naturvernloven å være best egnet for deler av de enkelte områdene. Lovverket på fiskeriforvaltningens område gir i følge Skjoldalutvalget (Skjoldalutvalget 2003:184), bare i begrenset grad anledning til å gi nødvendig beskyttelse for de foreslåtte områdene. Etter utvalgets vurdering har dagens lovverk mangler knyttet til behovene i marin verneplan. Dette knytter seg særlig til helheten i de større områdene, med en stor spennvidde og mangfold i naturtyper og sammensatt næringsvirksomhet.

Utvalget legger til grunn at det *”i betydelig grad er mulig å kombinere vern og bruk i de marine beskyttede områdene. Den anbefalte verneformen er å gi beskyttelse til artsmangfoldet gjennom å beskytte habitatene og biotopene, samtidig som en kan ha bærekraftig bruk av de levende ressursene med metoder som ikke skader habitatene”* (Skjoldalutvalget 2003:184). Utvalget sier videre at *”verneformen på den ene siden er streng i forhold til aktiviteter som forårsaker inngrep i bunnen og bunnforholdene man kan på den annen side oppfattes som liberal i forhold til det å kunne høste fra naturlige bestander. Denne verneformen er det vanskelig å finne hjemmelsgrunnlag for i dagens naturvernlov og i annet eksisterende lovverk”* (Skjoldalutvalget 2003:185).

Utvalget mener det er behov for et bedre hjemmelsgrunnlag for å kunne få til en fullgod beskyttelse. I følge utvalget er det behov for et hjemmelsgrunnlag som kan gi beskyttelse til det undersjøiske landskapet/sjøbunnen, som kan anvendes i områder som har påvirket/berørte arealer og som gir mulighet til liberale restriksjoner på bærekraftig bruk av levende ressurser (Skjoldalutvalget 2003:185). Samt at den ikke begrenser hvilke typer av aktiviteter som kan reguleres/forbys (hvorvidt en bestemt type aktivitet har betydning for formålet med vern/beskyttelse må her være det avgjørende, jf. også kystmeldingens føringer om at formålet alltid skal legges til grunn) og at den gir mulighet til beskyttelse av et bredt spekter av arter/hele artsmangfoldet innen et område (Skjoldalutvalget 2003:185)



I lys av dette mener utvalget at det er *”nødvendig å finne midlertidige løsninger i påvente av utfallet av de lovprosesser som nå pågår eller starter”* (Skjoldalutvalget 2003:186).

Utvalget vektlegger at det er svært viktig med et tett samarbeid mellom fiskerimyndighetene og miljøvernmyndighetene. Stortingsmeldingen om rent og rikt hav påpeker generelt et behov for helhetlig forvaltning og sterke samarbeid mellom sektorene innenfor en økosystemtilnærming. Utvalget støtter opp om dette og sier videre at *”forvaltning av levende ressurser bør sterkest mulig integreres sammen med forvaltning av det miljøet organismene lever i. Dette gjelder ikke minst innenfor marine beskyttede områder. Det er viktig å utnytte best mulig samlede kompetanse for best mulig forvaltning av områdene. Et viktig element i dette er også legitimitet og aksept blant brukere av kysten og havet”* (Skjoldalutvalget 2003:187).

### **5.3.5 Videre arbeid med marin verneplan**

På bakgrunn av den foreløpige tilrådingen vil myndighetene forberede og gjennomføre melding om oppstart. Det legges opp til at rådgivende utvalg i etterkant av høring gir sin endelige tilråding, dette vil inkludere råd om praktisk forvaltning og anbefalinger til den andre fasen. I samarbeid med øvrige berørte direktorater, skal så Direktoratet for naturforvaltning foreta en endelig sammenfatning og oversende endelig verneplanforslag til Miljøverndepartementet. Berørte departement blir enige om endelig plan, og de marine beskyttede områdene opprettes med hjemmel i aktuelle lovverk. Utvalget mener at vedtak tidligst kan skje i løpet av 2004 (Skjoldalutvalget 2003:25). Prosedyrene for vedtak vil videre avhenge av hvilket lovverk som anvendes (Skjoldalutvalget 2003:25).

## **5.4 Endelig tilråding fra rådgivende utvalg for marin verneplan 30.juni 2004.**

Miljøverndepartementet gav ved brev 08.01.2004 (Skjoldalutvalget 2004:1) nye retningslinjer for det videre arbeidet med marin verneplan. Det fremgår av brevet at departementet har funnet det hensiktsmessig å foreta en justering av det rådgivende utvalgets rolle. Endringene innebærer at utvalget fullfører sine oppgaver med en endelig tilråding før melding om oppstart. Tilrådingen skal omfatte råd om referanseområder, utvalget skal ikke gå videre med anbefalinger vedrørende lovverk (Skjoldalutvalget 2004:1).

Den endelige tilrådingen er et tillegg som bygger videre på foreløpig tilråding. I denne tilrådingen har utvalget som følge av endret mandat, vektlagt å videreføre arbeidet med råd om referanseområder (Skjoldalutvalget 2004:i). Samtidig vektlegger utvalget at det bør utarbeides forvaltningsplaner for hvert av områdene, for å oppnå en best mulig tilpasning, der en ivaretar hensynet til både vern og bruk (Skjoldalutvalget 2004:i).

Det rådgivende utvalget legger den foreløpige tilrådingen til grunn når det gjelder prioritering av områder, samt utvalgets tilråding på ulike restriksjonsnivå. Videre anbefaler utvalget i den endelige tilrådingen *”at arbeidet med nærmere kartlegging av områdene igangsettes så snart som mulig etter at marin verneplan fase 1 er vedtatt”*

(Skjoldalutvalget 2004:8). I den endelige tilrådingen vektlegger utvalget at det så snart som mulig etter vedtak om beskyttelse utarbeides forvaltningsplaner for alle områdene, der en avklarer og tar stilling til hvordan ulike verne- og brukerinteresser skal håndteres (Skjoldalutvalget 2004:20).

Ellers støtter den endelige tilrådingen seg til den foreløpige, med unntak av noen få endringer i forslag til referanseområder.

## **5.5 Direktoratgruppens arbeid**

Etter at Skjoldalutvalget leverte sin endelige tilråding ble det nedsatt en direktoratgruppe bestående av Direktoratet for naturforvaltning, Fiskeridirektoratet, Oljedirektoratet, Kystdirektoratet, Riksantikvaren og representanter for fylkeskommunene. Gruppens arbeid ble ferdigstilt i september 2005.<sup>69</sup> Direktoratgruppen har produsert et notat til Miljøverndepartementet med merknader, samt forslag til mulig anvendelse av lovverk for enkelte/delområder i marin verneplan. De har også vurdert forslag til referanseområder. Arbeidet er basert på foreløpig og endelig tilråding. Sammenlignet med rådgivende utvalgs tilråding, har direktoratgruppen supplert opplysningene om områdene med tanke på arbeidet videre.

Innledningsvis påpeker direktoratgruppen at det i den foreløpige tilråding av 17.februar 2003, har vurdert naturvernloven som best egnet av miljøforvaltningens lovverk (Brev 29.09.2005). Denne vurderingen er fremdeles gjeldende. De foreslår også at

---

69 Brev fra Direktoratet for naturforvaltning til Miljøverndepartementet 29.09.2005

landskapsvern skal vurderes i noe større omfang. Direktoratgruppen påpeker at naturvernlovens stedlige virkeområde er avgrenset til å gjelde innenfor 12 nautiske mil av grunnlinjene. Dette medfører at noen av forslagene fra rådgivende utvalg ikke kan gjennomføres etter dagens naturlov (Brev 29.09.2005).

I tiden for direktoratgruppens arbeid, har det tilkommet nye og endrede lovverk. I 2008 kom lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser<sup>70</sup> og i april i år fremla regjeringen et lovforslag om lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold,<sup>71</sup> som tar over for naturvernloven. Havressursloven inneholder retningslinjer for vern i sjø, her foreslås det regler som gir hjemler for å opprette marine beskyttede områder (Brev 29.09.2005). Stedlige virkeområder er foreslått å være i Norges økonomiske sone og på kontinentalsokkelen, dette dekker inn alle de aktuelle forslagene fra Skjoldalutvalget for marin verneplan (Brev 29.09.2005). Naturmangfoldloven innebærer en presisering av dagens rett når det gjelder anvendelse av naturvernloven i sjøområder (Brev 29.09.2005). Direktoratgruppen mener dette i seg selv ikke representerer en vesentlig endring mht. anvendelse av naturvernloven i marin verneplan. I utkastet foreslås det imidlertid noen generelle endringer (gjelder både sjø og land) som kan ha betydning. Lovforslaget uttrykker eksplisitt mellom annet at områdevern skal bidra til bevaring av variasjonsbredden av naturtyper og landskapsformer, samt referanseområder for å følge utviklingen i naturen (NOU 2004:28:26). Direktoratgruppen påpeker at dette er i tråd med det nasjonale resultatmålet om vern av representative utvalg av norsk natur (Brev 29.09.2005). Naturmangfoldloven er foreslått til å gjelde på norsk land- og sjøterritorium, på norsk kontinentalsokkel og for havområder ellers i soner, med de begrensninger som følger av folkeretten (Brev 29.09.2005).

I følge direktoratgruppen kan de forslagene som er foreslått innebære at Naturmangfoldloven blir mer anvendelig enn dagens naturvernlov for områdene som i dag er mangelfullt dekket opp. De viser særlig til de større områdene med betydelig næringsaktivitet (Brev 29.09.2005).

Når det gjelder referanseområder foreslår direktoratgruppen at anbefalingene fra tilrådingen videreføres. Når det gjelder spesielle referanseområder, har rådgivende utvalg i

---

<sup>70</sup> Heretter kalt Havressursloven

<sup>71</sup> Heretter kalt Naturmangfoldloven

mange tilfeller anbefalt at areal og omfang av disse avklares mer i konkret lys av andre pågående prosesser, eller i den videre lokal/regionale prosess med marin verneplan. Direktoratgruppen har ikke funnet det verken hensiktsmessig eller hatt tilstrekkelig grunnlag for en ytterligere konkretisering (Brev 29.09.2005).

Avslutningsvis understreker direktoratgruppen de hjemmelsmessige begrensninger som foreligger i dag. Dette begrunner gruppen i at en del næringsaktivitet må reguleres, eller forbys i medhold av naturvernlovgivningen, og at naturvernlovgivningen i stor grad vurderes å kunne dekke de mindre områdene, men i et mer begrenset omfang de større områdene (Brev 29.09.2005).

Status i dag er at verneplanen fra Skjoldalutvalget og Direktoratgruppen er ferdig kartlagt, de har sett på mulige løsninger og konsekvenser for vern av kystnatur. Planen har siden 2006 lagt på departements nivå og ventet på melding om oppstart. I perioden mellom 2006 og 2007 ble det jobbet med utredningsprogram på de områdene som det skal gjennomføres konsekvensutredninger (Intervju-25.03.2009). Dette er noe fylkesmennene sammen med fiskeridirektoratets regionkontor har jobbet med. Arbeidet i Skjoldalutvalget og Direktoratgruppen og øvrige utredninger har vært forberedelser til den formelle planprosessen. Den formelle planprosessen skulle i utgangspunktet starte opp på bakgrunn av den foreløpige tilrådingen.

## **5.6 Oppsummering**

Skjoldalutvalgets arbeid representerer i mer eller mindre grad utredningsfasen. Utvalget påpeker i sin utredning det økende presset på kyst- og havområdene og behovet for regulering. Som følge av føringer i "Kystmeldingen", og i forhold til sitt mandat har utvalget gitt råd om hvor mange og hvilke områder som skal inngå i verneforslag, herunder avgrensning, verneform og verneregler. Utvalget har også sett på konsekvenser av vern og næringsvirksomhet og vurdert eksisterende lovverk. I forhold til de internasjonale forpliktelsene mener utvalget at utviklingen av marin verneplan må ses i lys av en internasjonal innsats for bevaring av marine naturtyper. Utvalgets arbeid er delt inn i to faser, den første ble avsluttet i 2004. Her har utvalget tilrettelagt for å etablere et system av beskyttede områder, de har presisert verneverdiene og formål med vern. De konkluderer med at samlet er konsekvensene små med de restriksjoner som foreslås og at

naturvernloven synes foreløpig å være den beste egnede av miljøforvaltningens lover. Den andre fasen for utvalgets arbeid var ment å starte i 2004 og avsluttet i 2010, her skulle det totale vernebehovet i Norges indre farvann vurderes. Denne fasen er enda ikke påbegynt. Etter utvalgets endelige tilråding, vurderte Direktoratgruppen også naturvernloven som best egnet, men la også opp til de hjemmelsmessige begrensningene for vern i sjø.

Arbeidet i Skjoldalutvalget, Direktoratgruppen og øvrige utredninger har vært forberedelser til den formelle planprosessen. I pressemeldingen ”Verneplan for naorsk marin natur” i 2001, ble det fremsatt at den formelle planprosessen skulle gå parallelt med utredningsarbeidet. Tidlig i 2002 fastsetter Miljøverndepartementet i samråd med Fiskeridepartementet og Olje- og energidepartementet bruttolisten for marin verneplan, som et grunnlag for å starte opp planprosessen. I mai samme år utsettes planarbeidet til etter at det rådgivende utvalget har avgitt endelig tilråding. I skrivende stund, ligger planen foreløpig på departementsnivå, i påvente på melding om oppstart.

## Kapittel 6      Analyse

### 6.1    *Innledning*

Problemstillingen i denne oppgaven har vært *hvorfor* og *hvordan* vern av kystnatur kom på dagsorden, og videre hvordan Norge har *definert* og *fulgt opp* det internasjonale arbeidet på dette området. Avveiningene jeg har gjort, er å studere forholdet mellom internasjonale preferanser og nasjonale målsettinger og forholdet mellom vern og bruk. På bakgrunn av disse avveiningene har jeg også utledet en hypotese, ”det er lettere å få gjennomslag for miljøpremisser på internasjonalt nivå enn på nasjonalt nivå”.

Jeg har til nå kartlagt det internasjonale rammeverket og utviklingen av marin verneplan. Det empiriske materialet vil danne utgangspunkt for og kobles med det teoretiske grunnlaget presentert i kapittel 2, med den hensikt å finne noen forklaringssammenhenger.

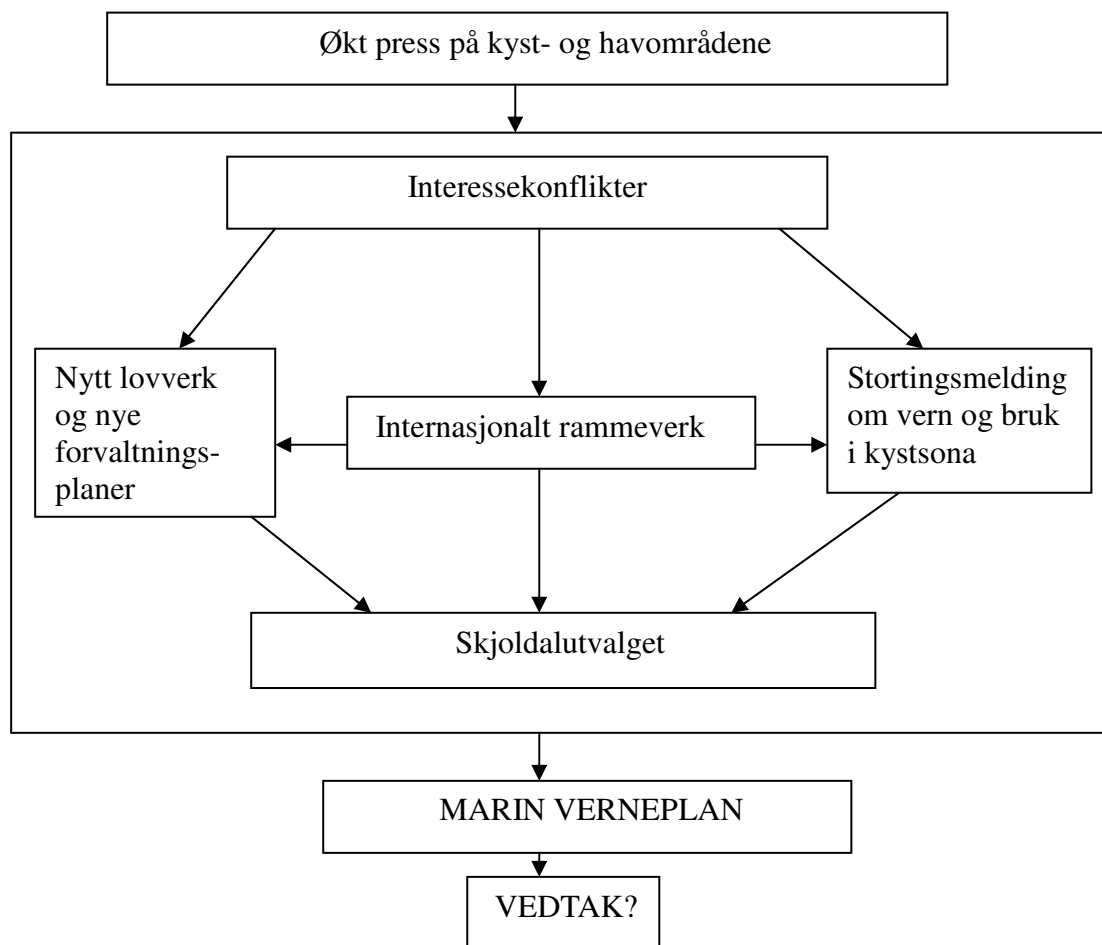
Analysen vil videre bli delt inn slik Olsen (1987) og Flaa (2000) deler inn beslutningsfasene:

1. Initiativfasen – Hva er problemet og hvordan kom spørsmålet om vern av kystnatur på dagsorden?
2. Utredningsfasen – Hvordan er dette problemet definert gjennom prosessen? Hvilke alternative løsninger og konsekvenser finnes?
3. Vedtaksfasen – Hvordan har en forsøkt å løse problemet gjennom prosessen? Hvilke løsninger er valgt?

Deretter sees problemstillingen i lys av den rasjonelle og den politiske beslutningsmodellen.

Policyanalyse gir innsikt i hensyn og drivkrefter som ligger bak beslutninger, og hvordan former innholdet i løsninger og vedtak. Her kan en se hvilke premisser som ligger til grunn for beslutninger og hvordan premissene er avveid mot hverandre. Ut fra perspektivet i Eastons modell, kan en se at beslutningsprosessen med marin verneplan for øyeblikket er ”i boksen” mellom input og output, da det ikke foreligger noe endelig vedtak for planen. En viktig drivkraft er det internasjonale rammeverket. Det gir krav og støtte for den nasjonale beslutningsprosessen og legger forpliktende føringer for utviklingen av marin verneplan. Det

internasjonale rammeverket gir vern legitimitet, og den nasjonale prosessen opprettholder systemet. Samlet sett kan beslutningssystemet rundt marin verneplan skisseres slik:



Modell 2

Denne modellen viser hvilke element jeg har identifisert som krav og støtte. Det denne oppgaven forsøker å gjøre er å "åpne" boksen. Dette lar seg belyse gjennom beslutningsfaser og den rasjonelle og den politiske beslutningsmodellen. Analysen vil videre utover dokumentanalysen suppleres med funn fra intervjuer.

## 6.2 Problemstillingen i lys av beslutningsfasene

Det har vært et mål å se hele prosessen sammenhengende. Dette er vist skjematisk under, hvor jeg har koblet de empiriske funnene fra dokumentanalysen med de ulike beslutningsfasene:

Tidslinje	Initiativ - Dagsorden	Utredning – løsninger og konsekvenser	Vedtak - løsning
1950-tallet til begynnelsen av 1980-tallet	Bruken av havet endres og behovet for regler og	FNs havrettskonferanser og utredning av Norsk	Havrettskonvensjonen Naturvernloven

	rettigheter oppstår.	naturvernlov hvor en påpeker fredning av korallrev	
<b>Stortingsmelding nr. 68 (1980-1981) "Vern av norsk natur"</b>	Meldingen sette fokus på naturvern i et helhetsperspektiv, naturvern kan ikke lenger betraktes som en sektorinteresse. Meldingen bebuder verneplanarbeid for marin miljøer	Statens Naturvernråd tilråding om prioritering av marint områdevern. Utredningen utpeker det økende presset på naturmiljøet langs norskekysten som en trussel mot det marine miljøet. Konkluderer med at vernearbeid må få høy prioritet	Tilrådingen legges frem i 1986
<b>1987 Bjørgegruppen</b>		Utredning strategier og retningslinjer for utvalgelse for områder som kan inngå i en marin verneplan. Konkluderer med økt press og behov og regulering: områdevern, sikre naturtyper, referanseområder, begrenset lovverk. Kriterier: representativitet, sjeldenhet, diversitet og produktivitet.	Tilråding legges frem i 1991.
<b>1992 OSPAR konvensjonen</b>	Identifiserer trusler mot det marine miljøet, m.a. fiskeri, petroleum, forurensning og biologisk mangfold	- beskytte det marine området mot skadelige effekter, bevare og restaurere marine økosystemer	- utvikle et nettverk av marine beskyttede områder innen 2010 - utvikle nasjonale planer og rapportering
<b>1993 CBD</b>	En konsekvens og et resultat av nedgangen i de genetisk og biologiske ressursene	Bevare biodiversitet, drive bærekraftig bruk og fordele godene rettferdig	- nasjonale strategier, handlingsplaner og rapporter - forpliktet til bevaring og bærekraftig bruk av ressursene - begrense tapet av biologisk mangfold innen 2010
<b>1995 Brattegaardutvalget</b>		Utvalget opprettes i 1991 for å identifisere kandidatområder til en marin verneplan. Identifiserer kriterier: typiske, særegne, høy biologisk produksjon og diversitet. Områdene vil dekke behovet for marin vern.	Leverer rapport i 1995.
<b>Stortingsmelding nr 43 (1998-1999) "Vern i kystsona. Tilhøva mellom verneinteresser og fiskerinæringane" "Kystmeldingen"</b>	Behovet for å se på bruker interesser og mulige konflikter i de enkelte områdene oppstår. En stortingsmelding om avveininger mellom vern og bruk, behovet for marint vern, lovgrunnlaget,	.	Nasjonal marin verneplan – et nettverk av kystområder skal sikres for å ta vare på representative, særegne, truede og sårbare marin naturverdier.



	gjennomføring av marin verneplan og konsekvenser for fiskerisektoren		
<b>Stortingsmelding nr. 42 (2000-2001) ”Biologisk mangfold. Sektoransvar og samordning”</b>	Norges forpliktende oppfølging av FN-konvensjonen om biologisk mangfold, Utarbeide en nasjonal plan for vern og bruk av det biologiske mangfoldet.		Marin verneplan som et bidrag til å følge opp intensjonene, tiltaket for å hindre tap av biologisk mangfold vil være å iverksette denne planen
<b>2001 Skjoldalutvalget</b>		Oppfølging av «Kystmeldingen» og intensjonene i meldingene om biologisk mangfold og rent og rikt hav. Råd om hvor mange og hvilke områder som skal inngå i et verneforslag, avgrensning, verneform og verneregler, konsekvenser av vern og næringsvirksomhet, samt vurdere lovverk	Foreløpig tilråding for marin verneplan foreligger i 2003, endelig tilråding 2004. Sentrale konklusjoner er gjengitt i kapittel fem.
<b>Stortingsmelding nr. 12 (2001-2002) ”Rent og rikt hav”</b>	Ønsket om langsiktig og helhetlig politikk for beskyttelse av hav- og kystmiljøet. Etablere rammebetingelser som gjør det mulig å balansere næringsinteressene innenfor rammen av en bærekraftig utvikling		Etablere et nettverk av marine beskyttede områder for å sikre representative, særegne, sårbare og truede marine naturtyper, for å møte ønsket om langsiktig og helhetlig politikk.
<b>2005 Direktoratgruppen</b>		I kjølvannet av endelig tilråding fra Skjoldalutvalget. Vurderer lovverket, anvendelse av lovverk for områdene i marin verneplan. Hjemmelsmessige begrensninger i lovverket, naturvernloven dekker de små områdene, men mer begrenset i de store. Henviser til fremtidig lovverk – Havressursloven og Naturmangfoldloven	Konklusjon overleveres Miljøverndepartementet i 2005.

Tabell 2

### 6.2.1 Initiativfasen

I initiativfasen skal en komme frem til en problemdefinisjon. Denne legger føringer på hva som siden skal vedtas. Det kan være vanskelig å enes om en problemdefinisjon.

Spørsmålet som kan belyses av denne fasen, er hvorfor og hvordan vern av kystnatur kom på dagsorden?

## **Sentrale funn fra dokumentanalysen**

- Internasjonalt utarbeidet FNs havrettskonferanser reguleringer i forhold til det økte presset på kyst- og havområdene. Disse er gjengitt i Havrettskonvensjonen.
- Parallelt med endringene i Havretten på 1970-tallet, kom marint vern på dagsorden i Norge gjennom stortingsmeldingen om vern av norsk natur. Meldingen fokuserte på naturvern i et helhetsperspektiv og bebudet verneplanarbeid for marine miljøer.
- Tidlig på nittitallet identifiserer OSPAR og CBD trusler mot kyst- og havområdene og føyer seg inn i rekken av avtaler med fokus på det økte presset på kyst- og havområdene.
- OSPAR skal beskytte det marine området mot skadelige effekter, samt bevare og restaurere marine økosystemer. Norge er forpliktet til å opprette et nettverk av marine beskyttede områder.
- CBD skal bevare biodiversitet, drive bærekraftig bruk og fordele godene rettferdig. Norge er forpliktet til å opprette nasjonale strategier og handlingsplaner for å nå disse målene.
- I 1998 lanserer Regjeringen sortingsmelding om vern og bruk i kystsona, ”Kystmeldingen”. Med dette settes utviklingen av marin verneplan på dagsorden. Utviklingen av marin verneplan er oppfølgingen av vedtak i OSPAR om at alle land skal verne et utvalg av typiske kystområder. Stortingsmeldingen var et resultat av en interpellasjonsdebatt om forholdet mellom vern og bruk. Meldingen søker derfor å balansere verneinteresser mot næringsinteresser. Det vedtas å nedsettes et rådgivende utvalg, og her legges videre føringer for utredning av marin verneplan.
- I 2000 lanseres Stortingsmeldingen om biologisk mangfold. Meldingen legger føringer på utarbeidelse av nasjonale planer for vern og bruk av det biologiske mangfoldet, herunder marin verneplan. Siden innlemmer Stortingsmeldingen om rent og rikt hav i 2001, i en langsiktig og helhetlig politikk for beskyttelse av kyst- og havområdene. Meldingen legger føringer for rammebetingelser som gjør det mulig å balansere næringsinteresser innenfor rammen av bærekraftig utvikling.

## **Forholdet mellom internasjonale forpliktelser og nasjonale mål**

Norge har store kyst- og havområder. Disse områdene består av en rekke naturtyper som inneholder et vidt spekter av habitater. Med det økende presset på kysten og havområdene rundt, har det oppstått et behov for å forvalte områdene og de ressursene som fins der. Det er dette presset som er utgangspunktet for at arbeidet med vern av kystnatur har fått en sentral plass på dagsorden. Presset kommer fra flere hold, mellom annet fra fiskeri, havbruk, olje- og energinæringen, som et resultat av klimaendringer, samt ønsket om å

opprettholde det biologiske mangfoldet. Både internasjonalt og nasjonalt er dette presset definert som *hvorfor* vern av kystnatur kom på dagsorden. Langt på vei ser det ut til at det internasjonale rammeverket forklarer *hvordan* vern av natur kom på dagsorden nasjonalt. Både gjennom Havretten, OSPAR og CBD har Norge påtatt deg forpliktelser i henhold til vern av kystnatur. Det internasjonale rammeverket har lagt særlige føringer når det gjelder økosystembasert tilnærming, biologisk mangfold og helhetlig forvaltning. Disse prinsippene er fulgt opp henholdsvis gjennom ”Kystmeldingen”, Stortingsmeldingen om biologisk mangfold samt meldingen om rent og rikt hav. Samtidig er det også drivkrefter internt i Norge som påvirker forholdet mellom internasjonale forpliktelser og nasjonale målsettinger.

Som vi ser er Norge forpliktet på flere måter. Både OSPAR og CBD har konkrete målsettinger. ”Kystmeldingen” søker å imøtekomme vedtak i OSPAR, om at alle land skal verne et utvalg av typiske kystområder. Stortingsmeldingen om biologisk mangfold er den forpliktende oppfølgingen av CBD, mens meldingen om rent og rikt hav er rammer inn det hele ved at den legger opp til langsiktig og helhetlig politikk for beskyttelse av kyst- og havmiljøet. OSPAR legger særskilt opp til at partene skal utarbeide et nettverk av marine beskyttede områder. Miljøverndepartementet henviser til denne forpliktelsen og sier videre at *”hovedformålet med marin verneplan er å fremskaffe et nasjonalt nettverk av beskyttede områder”* (Intervju-09.03.2009). I Stortingsmeldingen om biologisk mangfold, blir det påpekt at *”Norge vil ha et høyt ambisjonsnivå innenfor OSPAR-konvensjonen”*.

På denne måten ser vi at initiativet kommer fra internasjonale forpliktelser og innlemmes i nasjonale målsettinger.

I forholdet mellom internasjonale forpliktelser og nasjonale målsettinger i initiativfasen kan en si at det økte presset på kyst- og havområdene er det som ligger bak initiativet til vern av kystnatur. Dette presset krevde også reguleringer av og rettigheter i forhold til disse områdene. Som et utgangspunkt for dette ligger det internasjonale rammeverket, slik har også vern av kystnatur kommet på nasjonal dagsorden og legger føringer på hvordan Norge vil definere denne type vern.

### **Forholdet mellom vern og bruk**

Avveiningen mellom vern og bruk gjør seg gjeldene i initiativfasen på flere områder. Som nevnt legger det internasjonale rammeverket og stortingsmeldingene til grunn biologisk

mangfold, helhetlig forvaltning og økosystembasert tilnærming, som prinsipper for et felles globalt miljøvern. Disse prinsippene fordrer vern av kystnatur. Implisitt i dette ligger det restriksjoner på de aktivitetene som forekommer i kyst- og havområdene. I tiden før vern av kystnatur kom på dagsorden ble kyst- og havområdene betraktet som en Sareptas krukke, der man kunne øse opp ubegrensede ressurser (Sandbæk 2003:38). Næringsutviklingen kombinert med infrastrukturbygging, mer fritid og et økt fokus på miljø- og områdevern, fører flere brukere av områdene inn i bildet. Slik har konfliktenergien mellom brukergruppene økt. På bakgrunn av det økte presset og stadig flere brukere, har de ulike internasjonale avtaler gått sterkt ut i forhold til vern. Dette for å kunne bevare kystnaturen for fremtidige generasjoner. På nasjonalt plan søker en mer å balansere de ulike interessene i kyst- og havområdene.

”Kystmeldingen” la opp til å balansere verneinteresser mot næringsinteresser i sjøområdene og er ment å redusere potensielle konflikter. Målsettingen med ”Kystmeldingen” er å sikre det biologiske naturgrunnlaget i tråd med nasjonale og internasjonale tilrådinger og sikre areal til høsting av naturressurser og matproduksjon i sjø. Dette stiller store krav til avveining mellom bruk og verneinteresser. Som nevnt kom ”Kystmeldingen” til etter en interpellasjonsdebatt i Stortinget. Debatten tok utgangspunkt i grunnlaget for å inkludere sjø i verneområder, og omhandlet særlig konsekvenser for næringsutvikling. Videre dreide debatten seg om hvordan verneplanen skulle hjemles, knyttet til bruk av naturvernloven i sjø. Naturvernloven har generelle bestemmelser for sjøområdene, og det oppstår derfor flere uklarheter om forholdene ved anvendelse av loven. Interpellasjonsdebatten var også preget av at en mente at Forvaltningsplanen for Nordland gikk betydelig lengre enn Stortingets forutsetninger, når det gjaldt omfanget av og restriksjonene i planen. Direktoratet for naturforvaltning påpeker også denne konflikten; *”vern i sjøområder er konfliktfylt, noe en fikk illustrert da en jobbet med kystvernplan for Nordland, denne endte opp i en interpellasjon i Stortinget der utfallet resulterte i ”Kystmeldingen”*” (Intervju 25.03.2009). Dette eksemplet viser hvordan internasjonale forpliktelser kan få en annen betydning for nasjonale mål. ”Kystmeldingen” la derfor opp til et mer balansert forhold mellom vern og bruk. Dette er en balansegang som kan være problematisk. Stortingsmeldingen for rent og rikt hav er et forsøk på å etablere rammebetingelser som gjør det mulig å balansere næringsinteresser innenfor rammen av en bærekraftig utvikling. De retningslinjer som ”Kystmeldingen” fremmer for vern av kystnatur stiller store krav til samarbeid, ansvarlighet og etterlevelse hos forvaltningen.

### 6.2.2 Utredningsfasen

Etter at problemet er identifisert, må det klargjøres hvilke alternative løsninger og konsekvenser som eksisterer. Dette kan sees i lys av hvordan problemet er formulert og hvordan planen er utredet og forberedt på den politiske prosessen den skal gjennom. Det må skapes og tilrettelegges et kunnskapsforhold som gir grunnlag for å fatte en beslutning på et senere tidspunkt. Arbeidet i denne fasen legger grunnlaget for valg mellom de ulike alternativene. Spørsmålet som kan belyse dette er hvordan det internasjonale arbeidet med vern av kystnatur er definert.

#### Sentrale funn fra dokumentanalysen

- I etterkant av stortingsmeldingen om vern av norsk natur, utarbeidet Statens Naturvernråd i 1986 en tilråding om prioritering av marint områdevern. Rådet vurderer det økende presset på kyst- og havmiljøet som en trussel for norske områder. På bakgrunn av dette oppnevner Miljøverndepartementet Bjørgegruppen. Gruppen utreder strategier og retningslinjer for utvelgelse av områder som kan inngå i en marin verneplan. Også denne utredningen påpeker det økende presset og behovet for reguleringer. De utarbeider kriterier (representativitet, sjeldenhet diversitet og produktivitet) for områdevern, for å sikre naturtyper. Gruppen vurderer lovverket som begrenset. De leverer utredning i 1991 og samme år opprettes Brattegaardutvalget.
- Utvalget identifiserer kandidatområder til marin verneplan og konkluderer med at disse områdene vil dekke behovet for marint vern. Utvalget leverer rapport i 1995
- Som det blir bebudet i "Kystmeldingen" opprettes det i 2001, et rådgivende utvalg. Utvalget gir råd til utforming av marin verneplan. I følge mandatet skulle utvalget se på hvor mange og hvilke områder som skal inngå i et verneforslag. De skulle se på avgrensning, verneform og verneregler, konsekvenser av vern og næringsvirksomhet, samt vurdere lovverk. Utredningens konklusjoner omhandlet mellom annet det økende presset på områdene, å kombinere vern og bruk er mulig for de fleste områdene, strenge restriksjoner i forhold til inngrep i bunnen og liberale restriksjoner i forhold til levende ressurser. Utvalget konkluderer videre med at konsekvensene av de restriksjonene som foreslås er små. Utvalget vurderte naturvernloven som best egnet, samtidig som de påpeker at dagens lovverk i forhold til vern og beskyttelse av marine naturverdier er manglende.
- I kjølvannet av endelig tilråding fra Skjoldalutvalget opprettes Direktoratgruppen. De vurderer anvendelse av lovverk for områdene i marin verneplan. Direktoratgruppen konkluderer på lik linje med Skjoldalutvalget med at det eksisterende lovverket innehar

begrensninger i forhold til ønsket vern og beskyttelse i marin verneplan.

Oppgaven konsentrerer seg om Skjoldalutvalget og Direktoratgruppen i denne fasen. De første utredningene var konsentrert rundt vern av kystnatur generelt, mens de to siste er konsentrert rundt marin verneplan spesielt. Det ble utvalgenes oppgave å finne løsninger og eventuelle konsekvenser for etablering av marin verneplan. Gjennom de føringene som ”Kystmeldingen” legger til grunn for Skjoldalutvalget, videreføres problemdefinisjonen inn i denne fasen, med fokus på balansegangen mellom vern og bruk. Her har en definert vern av kystnatur i forhold til utviklingen av marin verneplan.

### **Forholdet mellom internasjonale forpliktelser og nasjonale målsettinger**

Utvalget mener en må se vern og beskyttelse av naturområder i Norge i lys av en internasjonal innsats for bevaring av arter og økosystemer. Norge har flere naturtyper og forekomster som er spesielle i internasjonal sammenheng: *”det er et nasjonalt mål og en internasjonal forpliktelse å sikre variasjonsrikdommen og representativiteten i norsk natur”* (Skjoldalutvalget 2003:15). Utvalget legger til at *”det er viktig å tilrettelegge for å etablere et system av beskyttede områder eller områder der særlige tiltak må settes inn for å bevare mangfoldet, fremme vern av økosystemene, naturlige habitater og opprettholdelse av levedyktige bestander”* (Skjoldalutvalget 2003:16). Dette må sees på som et utgangspunkt for utredningen. På en måte ser en her at det internasjonale rammeverket har hatt en innledende funksjon, på den andre siden er denne fasen mer preget av nasjonale forhold. Dette bekrefter også Skjoldalutvalget; *”gjennom det arbeidet i utvalget som allerede er gjennomført, har en i større grad vektlagt nasjonale forhold, da en mente at OSPAR og andre internasjonale lovverk kunne komplisere arbeidet. OSPAR har derfor ikke hatt noen praktisk betydning for marin verneplan”* (Intervju 19.02.2009). Dette begrunnes i at *”OSPAR sine retningslinjer er like andre internasjonale retningslinjer, og dette ligger allerede forankret i det nasjonale arbeidet”* (Intervju 19.02.2009).

Utover dette sier utvalget at *”fase 2 vil være mer influert av for eksempel OSPAR og nettverkstilnærmingen. En vil videre her se på om verneplanen er god nok og om Norge i så måte leverer sine internasjonale forpliktelser.”* (Intervju 19.02.2009). Bakgrunnen for dette valget legger utvalget på at *”en ville se på det balanserte vide bildet heller enn å se på de ulike lovverkene i den internasjonale avtalene. Det var viktig å se på representativitet, problemer med åpent hav og problemer knyttet til lovsiden av arbeidet og utvalget mente*

*derfor at den nasjonale prosessen først måtte på plass, før en deretter kunne rapportere inn til eventuelle internasjonale forpliktelser” (Intervju 19.02.2009). Det var viktig for utvalgets arbeid at ”den nasjonale prosessen først måtte på plass, deretter kan en rapportere inn til eventuelle internasjonale forpliktelser” (Intervju 19.02.2009).*

I utredningsfasen er problemkomplekset rettet mot nasjonale forhold og i første omgang å få den nasjonale prosessen på plass. Dette bekrefter også Miljøverndepartementet: *”Norges tilnærming, hvor vi først fokuserer på å få beskyttet områdene, og så vurderer vi relevante områder å melde inn, dette gjelder i forhold til kriterier som man skal vurdere områdene etter om de da er av sånn verdi at de skal bli en del av et sånt OSPAR nettverk”* (Intervju 09.03.2009). De internasjonale føringene som var utgangspunktet for at vern av kystnatur kom på dagsorden, er i denne omgang videreført til nasjonale målsettinger, hvor en har vektlagt å få i gang den nasjonale prosessen fremfor å følge de retningslinjene som er lagt internasjonalt.

### **Forholdet mellom vern og bruk**

Skjoldalutvalget skulle vurdere kombinasjonen av vern og bruk og konkluderer med at *”utvalget var særlig opptatt av forholdet mellom vern og bruk, og har i sin utforming av tilrådingen vært liberal i forhold til bruk, noe som har overrasket flere. I forhold til utvalget var det viktigere at fisken reguleres for seg selv, derfor var vi mer liberal i forholdet mellom vern og bruk i det arbeidet som til nå er gjennomført”* (Intervju 19.02.2009). I tilrådingen konkluderer utvalget også at vern og bruk langt på vei lar seg kombinere i de foreslåtte områdene. For at dette skal være mulig påpeker utvalget at *”det er viktig at miljø- og ressursforvaltningen møtes og forenes i arbeidet med marin verneplan”* (Intervju 19.02.2009). Samtidig ser også utvalget de politiske utfordringene i forholdet mellom vern og bruk, særlig på lovsiden. *”Når en ser på lovsiden, ser en hvordan forholdet mellom vern og bruk virker i praksis. Fiskerinæringen vil bruke havressursloven, mens miljøforvaltningen ser det som mest hensiktsmessig å bruke naturvernloven”* (Intervju 19.02.2009).

Utvalget var liberal i forholdet mellom vern og bruk. Fokuserte på at fiskeriene reguleres for seg, dette kan ha påvirket prosessen videre og særlig i forhold til arbeidet og utredningene av nytt lovverk. Begrunnelsen for dette var at en ønsket å se om fiskeri faktisk har en effekt på kystnaturen (Intervju 19.02.2009). Skjoldalutvalget påpeker at de i utgangspunktet skulle se på lovsiden *”men dette ble tatt ut av mandatet. Utvalget var ikke godt nok sammensatt til å se*

*på dette. Dessuten hadde en nok tid til å se på lovsiden. Dette ble også gjort med hensyn til de nye lovene som var under utvikling” (Intervju 19.02.2009). Dette underbygges delvis av Fiskeridepartementet, som mente utvalget var godt nok sammensatt: ”de var jo veldig tett sammensatt. De klarte dessverre ikke å legge frem alt det vi ba om, fordi vi ba også om lovverk og sånn. Det var antakelig for tidlig kanskje” (Intervju 30.03.2009). Som vi så i forholdet mellom internasjonale forpliktelser og nasjonale målsettinger, ble problemet definert innenfor rammene av den nasjonale prosessen. Slik er det også i dette forholdet. Videre er problemet her definert på bakgrunn av at utvalget var mer liberal i forhold til bruk. Samlet legger dette føringer for den videre prosessen og hvordan en ønsker å løse problemkomplekset med vern av kystnatur.*

### **6.2.3 Vedtaksfasen**

I vedtaksfasen ser en på hvordan problemet er forsøkt løst og hvilke alternativer og løsninger som er valgt. Å velge mellom alternativer forutsetter at en ønsker å oppnå noe, at det ligger et mål til grunn for beslutningen. Som tidligere nevnt foreligger det ikke noe endelig vedtak for nasjonal marin verneplan. Her fokuseres det derfor på det tidlige stadiet i denne fasen. Det vil si, etter Skjoldalutvalgets endelige tilråding og Direktoratgruppens betraktninger. Det som gjør seg gjeldene i denne fasen er betraktninger rundt lovverket, og hvorfor utviklingen så langt av marin verneplan har tatt den tiden den har. Spørsmålet som kan belyse dette er hvordan en har fulgt opp det internasjonale arbeidet med vern av kystnatur.

### **Sentrale funn fra dokumentanalysen**

- I følge OSPAR er en av løsningene på problemet å etablere et nettverk av beskyttede områder innen 2010, med påfølgende nasjonale planer og rapportering.
- CBD løser problemet med å forplikte partene, så langt det er mulig og hensiktsmessig, å utforme nasjonale strategier og handlingsplaner for å bevaring og bærekraftig bruk av ressursene. Partene er forpliktet til å hindre tap av biologisk mangfold innen 2010.
- ”Kystmeldingen” løser problemet med å opprette et rådgivende utvalg som skal gi råd til utforming av marin verneplan. Meldingen påpeker at det skal utarbeides et nettverk av kystområder som skal sikres for å ta vare på representative, særegne, truede og sårede marine naturverdier.
- Stortingsmeldingene om biologisk mangfold samt rent og rikt hav, vurderer også marin verneplan som en løsning på det økte presset på kyst- og havområdene. I meldingene vurderes marin verneplan som et tiltak for å følge opp intensjonene, henholdsvis i forhold til å hindre



tap av biologisk mangfold og i forhold til å imøtekomme en langsiktig og helhetlig tilnærming.

- De utredningene som er diskutert i denne oppgaven har alle påpekt det økende presset på kyst- og havområdene og behovet for marin vern. Løsningen til Statens Naturvernråd var å gi vernearbeid i forhold til marine områder høy prioritet. Løsningen til Bjørgegruppen var knyttet til områdevern som skal sikre naturtyper. De påpeker også begrensninger i lovverket. Brattegaardutvalget identifiserer områder som typiske, særegne, har høy biologisk produksjon og diversitet. Utvalget konkluderer med at disse områdene vil dekke behovet for marin vern. Skjoldalutvalget bygger videre på disse konklusjonene og legger til verneform og verneregler, konsekvenser av og næringsvirksomhet og vurderer lovverket. Utvalget konkluderer med at vern og bruk lar seg kombinere, at konsekvensene av gitte restriksjoner er små. Eksisterende lovverk vurderes som mangelfullt, men med naturvernloven som best egnet. Utvalget og Direktoratgruppen mener at naturvernloven er den av miljøforvaltningslover som er best egnet når formålet med vern er av rent marine naturverdier av regional, nasjonal eller internasjonal verdi. Direktoratgruppen stiller seg bak utvalgets løsninger og konklusjoner, og henviser særlig til de lovforslagene som er under utredning, henholdsvis Havressursloven og Naturmangfoldloven.

### **Forholdet mellom internasjonale forpliktelser og nasjonale målsettinger**

Som vi så fra den forrige fasen ligger fokuset nå mer på nasjonale forhold og prosesser. Skjoldalutvalget mente mellom annet at OSPAR og andre internasjonale lovverk kunne komplisere arbeidet. Dette kan forklares ut fra de foregående fasene. Her blir det internasjonale rammeverket brukt som en del av problemdefinisjonen, slik at forpliktelsene blir dratt med videre i den nasjonale prosessen. Problemdefinisjonen endrer seg således til å fokusere på nasjonale målsettinger og de problemer som måtte oppstå der.

Miljøverndepartementet viser til at Norge imøtekommer forpliktelsene i større eller mindre grad. *”2010 målet til OSPAR er ikke mulig for Norge sin del. Men Norge har bidratt til OSPAR sitt nettverk, da en allerede har meldt inn noen områder, så selv om en ikke har en formell nasjonal marin verneplan, har en allerede beskyttet områder”* (Intervju 09.03.2009). Videre påpeker de at *”vi fokuserer først på å få beskyttet områder, så vurderer vi relevante områder å melde inn”* (Intervju 09.03.2009). Departementet begrunner dette ved å påpeke at *”de er ulike måter å organisere arbeidet på”* (Intervju 09.03.2009). Det henvises til EU og

NATURA 2000 nettverket, hvor EU først melder inn og siden oppretter vern. Denne oppfatningen har også Direktoratet for naturforvaltning: ” *Policyen for Norge når en melder inn områder i internasjonale nettverk, er at områdene skal ha en form for beskyttelse før vi melder inn* ” (Intervju 25.03.2009). Trekker vi dette ut i prosessen med marin verneplan ser vi at det høye ambisjonsnivået som ble fremsatt i initiativfasen, ikke nødvendigvis fordrer nasjonal handling, jfr. at en ikke klare å imøtekomme de konkrete vedtakene fra OSPAR.

I Stortingsforhandlingene tilknyttet Stortingsmeldingen om biologisk mangfold understrekes viktigheten av at å underskrive konvensjoner må være forpliktende og følges opp nasjonalt og at prinsippene i konvensjonen må innarbeides i norsk lovverk. Dette mener miljøforvaltningen at en imøtekommer og legger til at; ” *når det gjelder CBD og 2010 målet om å stanse tap av biologisk mangfold, er dette uproblematisk i forhold til marin verneplan. Opprettelse av marine verneområder er bare ett av flere tiltak som er nødvendig og som bidrar til måloppnåelsen* ” (Intervju 09.03.2009). Dette kan også sees i forhold til hvordan CBD er bygget opp. Konvensjonen opererer med en ordlyd som gir gjenstand for fortolkning. Et eksempel på dette er i konvensjonen at partene skal ” *så langt det er mulig og hensiktsmessig* ” hindre tap av biologisk mangfold. Denne type upresise formuleringer kan åpne for fortolkninger i lys av nasjonale forhold og prosesser.

Fiskeridirektoratet mener utover dette at ” *det er et problem at en ikke har fått opp en nasjonal marin verneplan i forhold til det en hadde tenkt seg i utgangspunktet* ”, men påpeker videre at ” *vi har også andre verneplaner som er viktige i forhold til internasjonale nettverk og forpliktelser* ” (Intervju 18.03.2009). Fiskeridepartementet er også av denne oppfatning: ” *vi har jo de fristene i forhold til OSPAR, og det jo da et problem at vi ikke har fått opp en nasjonale marin verneplan i forhold til det vi hadde tenkt oss tidligere. Men vi snakker jo her om marine beskyttede områder som kan meldes inn. Det jeg prøver å si er at marin verneplan som vi jobber med, den ville vært viktig i forhold til nettverk, samtidig som vi har andre beskyttede områder i andre sammenhenger som også vil være relevant. Men det blir jo et problem med 2010* ” (Intervju-30-03-2009). Både Fiskeridepartementet og Miljøverndepartementet begrunner valgene de har tatt i forhold til at en ikke har kommet så langt som ønsket med marin verneplan, med at en også har andre områder som er beskyttet og vernet.

## Forholdet mellom vern og bruk

Forvaltningen av marine områder skjer pr. i dag gjennom en rekke forvaltningslover<sup>72</sup> som regulerer næringsvirksomhet og annen aktivitet. Hver for seg kan disse hjemle restriksjoner av ulike karakter ut fra sitt formål og innenfor de respektive lovers område. På den andre siden, kan ingen av disse lovene gi hjemmel for å gi et området varig generelt vern mot all virksomhet av betydning for miljøet og verneverdiene i et område. Utredningene konkluderer som nevnt med naturvernloven som best egnet. På den andre siden, anser de også flere lovverk som brukbare og påpeker at dagens lovverk har mangler knyttet til behovene i marin verneplan. Naturvernloven gjelder kun innenfor 12 nautiske mil av grunnlinjen, mens Havressursloven dekker opp områdene utenfor. Det er pr. dags dato intet lovgrunnlag som dekker hele kyst- og havområder under ett. Skjoldalutvalget påpeker at det er nødvendig å finne midlertidige løsninger i påvente av de lovprosesser som nå pågår. Her henvises det til det nye lovforslaget til Naturmangfoldloven, som ble lansert 3.april i år.

I følge Dagbladet 02.04.2009 ble det klart da forslaget til den nye Naturmangfoldloven ble lansert, at norsk kystnatur under vann får dårligere beskyttelse enn natur på land. I denne artikkelen blir det påstått at *"Blir lovforslaget vedtatt i Stortinget, betyr det at naturtyper som kaldtvannskorallrev, undervannsvulkaner og rasskråninger fortsatt vil være uten mulighet for helhetlig vern mot skader fra oljeboring, gruvedrift og lignende aktiviteter"*.<sup>73</sup> I følge Aftenposten er det Arbeiderpartiet og Olje- og energidepartementet som har klart å forhandle vekk beskyttelsen av havnatur. Det skal videre i følge Dagbladet være inngått flere hundre kompromisser mellom de tre partiene og de involverte departementene.<sup>74</sup>

Her mener flere at kjernen til problemet ligger. Flere av informantene påpeker at en i påvente av denne loven har lagt utviklingen av marin verneplan til side. Direktoratet for naturforvaltning påpeker at *"planen har i deler av tiden lagt på departementsnivå til avklaring mellom departementene"* (Intervju 25.03.2009). Fiskeridepartementet påpeker at det eksisterende lovverket ikke passer inn slik det var ønsket, i påvente av ny naturmangfoldlov har fokuset ligget på denne, heller enn utvikling av marin verneplan (Intervju 30.03.2009). Fiskarlaget på sin side mener at *"litt av problemet vi har hatt i Norge er at Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet ikke alltid har snakket like godt*

---

<sup>72</sup> Mellom annet Havressursloven, Lov om Norges økonomisk sone og Plan og Bygningsloven.

<sup>73</sup> [http://www.dagbladet.no/2009/04/02/nyheter/miljo/biologisk\\_mangfold/korallrev/5585413/](http://www.dagbladet.no/2009/04/02/nyheter/miljo/biologisk_mangfold/korallrev/5585413/)

<sup>74</sup> [http://www.dagbladet.no/2009/04/02/nyheter/miljo/biologisk\\_mangfold/korallrev/5585413/](http://www.dagbladet.no/2009/04/02/nyheter/miljo/biologisk_mangfold/korallrev/5585413/)

*sammen og en hopper derfor over det faglige hos hverandre i utforminger*” (Intervju 03.04.2009). På denne måten mener Fiskarlaget at en har kommet skeivt ut i utviklingen av marin verneplan, og legger dette til grunn for at planen har ligget lenge til avklaring mellom departementene.

Direktoratet for naturforvaltning påpeker også at det har vært flere ”stopp-perioder” underveis i utviklingen av marin verneplan. De legger til at *”det kan være et moment at naturmangfoldloven skal legges frem, og at en stopper utviklingen av planen enn så lenge”* (Intervju 25.03.2009). Fiskeridepartementet har også samme oppfatning av prosessen, *”hele prosessen har gått i rykk og napp og har tatt tid i alle ledd”* (Intervju 30.03.2009). Videre blir det lagt til om vern av kystnatur; *”Det er også noe helt nytt noe som krever den tiden det har tatt og videre vil ta”* (Intervju 30.03.2009).

Selv om både Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet påpeker at det har vært et tett samarbeid mellom de to departementene gjennom prosessen, mener Fiskeridirektoratet at *”planen har lagt lenge på departementsnivå på grunn av politiske uenigheter og prosessen har gått sakte på grunn av lovverket og uenigheter der”*. Direktoratet legger også utarbeidelsen av nytt lovverk til grunn som forklaring på at prosessen tilsynelatende har stoppet opp; *”en av grunne til at planen har stanset opp kan være at en venter på Naturmangfoldloven”* (Intervju 18.03.2009). WWF stiller seg bak denne begrunnelsen og mener det *”uten tvil er påfallende at ting har tatt så lang tid”* (Intervju 25.03.2009). Fiskarlaget sier videre; *”grunnen til at det har tatt så lang tid er at det har vært en del frem og tilbake mellom Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet om bruk av lovverk også videre...at den (Naturmangfoldloven) ikke omfatter sjøområder fullt ut, har mye med petroleumsnæringen å gjøre, noe som igjen har ført til at loven ble såpass utsatt som den ble”* (Intervju 03.04.2009). Fiskarlaget påpeker videre at uenigheten mellom de ulike departementene fører til at en kommet skeivt ut også i den faglige vurderingen; *”en kom skeiv ut allerede da Naturmangfoldloven ble vurdert. I den tilhørende NOU, var det ingen fra fiskeriforvaltningen eller næringen som var med på å utforme denne, derfor kom en faglig skeivt ut. Ofte kan det bli en kulturkollisjon mellom miljøvern og fiskeri, utredningen av den nye loven ble lagt opp slik at den ikke kom til å fungere hundre prosent med for eksempel Havressursloven. Om fiskerinæringen hadde deltatt i denne utredningen ville tilnærmingen vært en annen”* (Intervju 03.04.2009). Fiskarlaget legger til avslutningsvis: *”en har stanset marin verneplan i påvente av Naturmangfoldloven, samtidig kan det ligge*

*en joker idet at et par av områdene som ligger inne i marin verneplan, omfatter områder hvor det kan være olje og gass” (Intervju 30.03.2009).*

Vi ser her at det er en bred enighet om at prosessen med marin verneplan stoppet opp i påvente av nytt lovverk. På sett og vis kan dette sees på som en naturlig del av prosessen, da både Skjoldalutvalget og Direktoratgruppen påpekte i sine konklusjoner at det eksisterende lovverket ikke var godt nok. På den andre siden har planen vært kartlagt siden 2003 i påvente av melding om oppstart. Flere har påpekt at det foreligger uenigheter mellom departementene, som har ført til at melding om oppstart har latt vente på seg.

Skjoldalutvalget kom frem til den løsning at det i betydelig grad er mulig å kombinere vern og bruk i de marine beskyttede områdene. Verneformen er på den ene siden streng i forhold til aktiviteter som forårsaker inngrep i bunnen og bunnforholdene, mens en har vært liberal i forhold til det å kunne høste fra naturlige bestander. Denne konklusjonen stiller også Direktoratgruppen seg bak. Her ligger kjernene i forholdet mellom vern og bruk, og det er her kampen om definisjonene starter. Både Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet henviser til at vern i sjø er et kontroversielt tema; *”dette har vært en litt annen prosess enn det vi har vært vant med i de andre verneplanprosessene”* (Intervju 30.03.2009). Miljøverndepartementet sier videre om verneplaner i sjø: *”generelt så tar jo verneplaner lang tid, har omstendelige krav, grundige krav til saksbehandlingen. Dette har for så vidt tatt lengre tid enn andre planer, og det skyldes nok først og fremst at dette med vern under sjø er jo et kontroversielt tema, det er jo ingen ukjent sak. Så det krever grundig samordning i mellom sektorene, grundige avklaringer, i tillegg er dette første gang mang gjør noe sånt i Norge”* (Intervju 09.03.2009). Og legger til *”vi har aldri gjort det før, og det fins ingen kokebok for hvordan man gjør det, i forhold til prosess. Så det kombinert med at det er et politisk kontroversielt tema i seg selv, er vel hovedgrunnen til at det har tatt så lang tid”* (Intervju 09.03.2009). Miljøverndepartementet legger også til grunn vurderingen av lovverk: *”det at man har en marin verneplan, altså at vi har en verneplan hvor vi både skal bruke vernereglementet og annet sektorlovverk, sånn at man skal kombinere vern etter naturvernloven som åpner opp for mer beskyttelse enn annet lovverk, kompliserer prosessen”* (Intervju-09.03.2009).

Direktoratet for naturforvaltning begrunner prosessen på lik linje med departementene: *”Det er forholdsvis nytt med vern i sjøområder. Vi har måttet tatt høyde for prosessen med*

*nytt lovverk, samtidig som vern i sjøområder har vært konfliktfylt. Dette er illustrert da vi jobbet med kystvernplaner for Nordland mellom annet, som endte opp i en interpellasjon i Stortinget. Det er betydelige interesser i sjøområdene” (Intervju-25.03.2009).*

Som nevnt i kapittel 1, ble det i pressemeldingen fra Miljøverndepartementet om marin verneplan, påpekt at det formelle verneplanarbeidet skulle skje parallelt med Skjoldalutvalgets arbeid. Verken Fiskeridepartementet eller Miljøverndepartementet vil kommentere hvorfor det formelle ikke har startet enda. *”Sånn som det foreligger nå, er et vedtak for planen totalt sett ikke er realistisk før i 2012. Jeg vil ikke kommentere detaljer om hvorfor en enda ikke har startet det formelle” (Intervju 09.03.2009). ”Den ligger til avklaring mellom oss, kan ikke si så veldig mye mer enn det, det er i forhold til både omfang og innhold. Hva sa MD da? For det er jo de som styrer prosessen, jeg kan ikke si noe mer utover det” (Intervju 30.03.2009).* At det formelle arbeidet enda ikke har startet, kan forklares ut fra de uenigheter mellom departementene nevnt ovenfor og diskusjonen rundt lovverk.

Forholdet mellom vern og bruk i vedtaksfasen er som vi ser preget av uenigheter og ulike definisjoner på hva og hvem som skal verne hva, hvor og når. Forvaltningen mener videre at prosessen har tatt lang tid på grunn av forholdet mellom vern og bruk, og at vern i sjø er et politisk kontroversielt tema. Videre er det fra flere hold påpekt at den pågående lovprosessen har sinket utviklingen av planen i påvente på å få lovforslaget vedtatt. Det er også påpekt uenigheter mellom de ulike berørte departementene. Et par av informantene legger også til at noen av områdene i marin verneplan kan inneholde olje og gas, og at en derfor har latt planen vente.

### **6.3 Beslutningsmodeller**

Så langt har jeg sett utviklingen av marin verneplan i lys de ulike beslutningsfasene. Jeg presenterte to ulike perspektiv i kapittel 2, den rasjonelle beslutningsmodell og den politiske beslutningsmodell. At jeg velger å se på disse to ulike modellene er begrunnet i at politikk ikke bare er en kamp om vedtak, men også en kamp om definisjoner, i dette ligger det at utformingen av offentlig politikk er preget av både rasjonelle valg og valg av en mer forhandlende art.

Ut fra den rasjonelle modellen er som nevnt problemet gitt. Det er således mulig å inneha

absolutt viten om alle alternativene og oppnå optimalt beslutningsalternativ. Å inneha all informasjon om alle løsninger og konsekvenser er ikke mulig. Denne modellen kan derfor ikke belyse problemstillingen i noen større grad. Den begrensede rasjonelle beslutningsmodellen kan bedre belyse problemstillingen. I denne er ikke problemet gitt, det er et begrenset kjennskap til beslutningsalternativene, flertydige preferanser og løsninger. I denne modellen treffes det valg når et alternativ er rimelig tilfredsstillende. Ser vi dette i lys av problemstillingen, kan en se at det internasjonale rammeverket langt på vei har definert problemet og funnet løsninger. Havrettskonvensjonen, OSPAR og CBD har definert problemet med vern av kystnatur i lys av det økende presset på kyst- og havområdene og behovet for reguleringer. Løsningene er knyttet opp til de ulike forpliktelsene og oppfølgingen av disse.

Denne problemforståelsen er tatt med inn i norsk forvaltning, men som vi så, ble en ikke helt enig om hva som skulle vernes og hva som skulle brukes. Her tenker jeg særlig på interpellasjonsdebatten i Stortinget, som førte frem til Kystmeldingen og videre utviklingen av marin verneplan. Dette viser at problemet nasjonalt nødvendigvis ikke er gitt, og løsningene blir nødvendigvis ikke de samme nasjonalt som internasjonalt. Selv om utredningene for marine beskyttede områder startet tidlig på 1980-tallet, innehar en ikke fullstendig kunnskap om de ulike løsningene og konsekvensene for vern av kystnatur. Skjoldalutvalget har gjennomført en grundig utredning, som etter planen skulle følges opp med et vedtak. At dette vedtaket enda ikke foreligger kan være et uttrykk for den flertydigheten og de den begrensede kunnskapen som fremdeles eksisterer rundt vern av kystnatur.

Flere informanter påpeker at vern av kystnatur er et komplekst tema. Her legges de nevnte forholdene til grunn for at utviklingen av marin verneplan har tatt lang tid og det faktum at den ikke er vedtatt enda. Det internasjonale rammeverket definerer som sagt problemet, men utover dette har den norske forvaltningen vært mer preget av forhandlinger og avveieinger enn konsensus om problemet, alternativer og løsninger for vern av kystnatur. Disse avveieingene kommer også klart frem i analysen av beslutningsfasene. Samtidig blir det også påpekt at prosessen har tatt lang tid på grunn av uenigheter mellom de ulike departementene og avklaringen disse imellom. Uklarheter i forhold til hva som skal vernes og hva som skal brukes, samt uenighetene mellom Miljøverndepartementet og Fiskeridepartementet underbygger den tilstanden som den politiske beslutningsmodellen innehar, der konflikter og

motstridene interesser gjør seg gjeldene. Her oppstår det en forhandlingssituasjon mellom de berørte partene. På bakgrunn av dette kan en si at prosessen etter utredningene best belyses med den politiske modellen.

Hvordan eventuelle områder skulle vernes og hvordan vernet skulle hjemles har også vært oppe til forhandling mellom de ulike berørte partene. På den ene siden mener fiskeriinteressene at Havressursloven er godt nok egnet, mens miljøverninteressene mener naturvernloven og forslaget til den nye Naturmangfoldloven er det beste.

Som vi ser er det ulike institusjonene i denne prosessen på flere måter konkurrerende. Dette kan begrunnes i at de er bygget opp om ulike interesser. På denne måten kan de oppfatte problemer ulikt. Dette kan forklare de konfliktene som oppstår og de forhandlingene som følger. På bakgrunn av dette kan det oppstå nye problemdefinisjoner. Som nevnt i avsnitt 2.3.2, er dette noe av det som forklarer endringer i beslutningsprosesser over tid.

Som vi så i kapittel 5, har den formelle planprosessen med marin verneplan ikke startet enda. Den ble fremsatt å starte i 2002, men ble videre samme år utsatt til etter endelig tilråding fra Skjoldalutvalget. Det kan tenkes at grunnen for at det formelle arbeidet ikke har startet enda, ligger i de ulike sektorinteressene. Det kan videre tenkes at uenigheter mellom de berørte departementene med påfølgende forhandlinger er årsaker til dette.

Forhandlingene og kompromissene blir løsninger på de problemer som oppstår. Prosessen kan belyses med den rasjonelle modellen i initiativfasen, der det var klare mål og løsninger for vern av kystnatur, både gjennom de internasjonale forpliktelsene og i de nasjonale målsettingene. Prosessen videre bar mer preg av å følge den politiske beslutningsmodellen og fokuset var mer rettet mot nasjonale forhold og de problemene som oppstår der. Dette er særlig synlig i forholdet mellom vern og bruk, og som tidligere nevnt er dette et kontroversielt tema, og derfor også gjenstad for konflikter, diskusjoner og forhandlinger.



## **Kapittel 7      Konkluderende bemerkninger**

### **7.1. Oppsummering**

Tema for denne oppgaven har vært vern av kystnatur generelt og utviklingen av marin verneplan spesielt. Jeg har sett på hvorfor og hvordan vern av kystnatur kom på dagsorden. Videre har jeg sett på hvordan Norge har definert og fulgt opp det internasjonale arbeidet for vern av kystnatur. For å nærmer meg denne problemstillingen har jeg lagt til grunn to avveininger: forholdet mellom internasjonale forpliktelser og nasjonale målsettinger, samt forholdet mellom vern og bruk. Ut ifra disse avveiningene har jeg utledet følgende hypotese: ”det er lettere å få gjennomslag for miljøpremisser på internasjonalt nivå enn på nasjonalt nivå”. Oppgaven har overordnet vært en studie av en beslutningsprosess. Denne prosessen er sett i lys av ulike beslutningsfaser og beslutningsmodeller. Jeg har vurdert det internasjonale rammeverket for vern av kystnatur, samt sett på den nasjonale prosessen med marin verneplan. Den nasjonale prosessen er belyst gjennom Stortingsmeldinger, innstillinger og forhandlinger i Stortinget. Videre er prosessen belyst gjennom Skjoldalutvalgets og Direktoratgruppens arbeid. Gjennom dokumentanalysen, supplert med funn fra intervju, har jeg analysert prosessen rundt og utviklingen av marin verneplan.

### **7.2 Problemstillingen**

Denne oppgaven viser langt på vei at det økende presset på kyst- og havområdene og ønsket om å regulere den økende virksomheten i disse områdene, er hovedgrunnene til at vern av kystnatur kom på dagsorden. Studien viser også at Norge går langt i å følge opp denne type vern. De presenterte Stortingsmeldingene og utredningene er resultater av dette. Norge har definert vern av kystnatur på lik linje med det internasjonale rammeverket. På den andre siden har fokuset vært mer rettet mot balansen mellom vern og bruk. Interpellasjonsdebatten var starten på dette. Som vi så, førte dette til at ”Kystmeldingens” hovedfokus var balansen mellom vern og bruk. Skjoldalutvalgets arbeid bærer også preg av dette. Utvalget konkluderer med at det i de foreslåtte områdene er mulig å balansere de ulike hensynene, uten at det går utover naturverdiene eller legger for strenge restriksjoner på næringene.

Stortingsmeldingene og utredningene kan sees på som forpliktende oppfølginger av de

internasjonale avtalene. Så langt er marin verneplan på papiret, og inneholder føringer fra både internasjonale forpliktelser og nasjonale målsettinger. Marin verneplan var ferdig kartlagt med endelig tilråding i 2004 og med Direktoratgruppens vurdering av lovverket i 2006. Inntil våren 2009, har prosessen, i forhold til endelig vedtak, lagt på stedet hvil. Analysen viser at dette langt på vei skyldes forholdet mellom vern og bruk. Mens forholdet mellom internasjonale forpliktelser og nasjonale målsettinger har vært et utgangspunkt for vern av kystnatur, har forholdet mellom vern og bruk vært et hinder for utviklingen. Som vi så i analysen, mente både Fiskeridepartementet og Miljøverndepartementet at forholdet mellom vern og bruk er en av årsakene til at utviklingen av marin verneplan har tatt lang tid. De begrunner dette i at vern og bruk er et kontroversielt tema, og at det er første gang dette gjøres i Norge og derfor krever den tiden det har tatt og vil ta. Flere av informantene mener også at forholdet mellom vern og bruk har sinket prosessen. Det blir fra flere hold påpekt at uenigheter innad i Regjeringen, og særlig forholdet mellom Fiskeridepartementet og Miljøverndepartementet har sinket prosessen ytterligere. Det blir også langt på vei antydning at planen er tilside satt i påvente på Naturmangfoldloven. Dette kan til dels forklares ved at både Skjoldalutvalget og Direktoratgruppen påpekte det eksisterende lovverkets begrensninger. Fiskarlaget trekker dette ut til den sterke posisjonen til olje- og energinæringen. Regjeringen vil ikke kommentere hvorfor det formelle ikke er igangsatt, noe som også kan tyde på uenigheter og trenering av planen i påvente av Naturmangfoldloven.

Utviklingen av marin verneplan ser ut til å følge beslutningsfasene slik de er logisk bygget opp, utredningsfasen bygger på initiativfasen og så videre. Vern av kystnatur kom først på dagsorden internasjonalt og deretter satt på norsk agenda. Dette er etterfulgt av Stortingsmeldinger som definerte problemet i forhold til nasjonale preferanser som igjen førte til utredninger og løsninger. På den andre siden var ”Kystmeldingen” ute med løsningen om marin verneplan, før utredningen startet. ”Kystmeldingen” representerer i så måte både initiativ og løsning. Utredningen ble siden fullført innenfor disse rammene. Vedtaksfasen bærer preg av forholdet mellom vern og bruk og de avveiningene, konfliktene og forhandlingene som oppstår her. Etter Regjeringens lansering av Forvaltningsplan for Norskehavet, kan det se ut til at en nå er nærmere vedtak. I Stortingsmeldingen<sup>75</sup> om helhetlig forvaltning av det marine miljøet i Norskehavet (forvaltningsplan) er den videre prosessen med marin verneplan lagt. Hovedtrekkene er kunngjøring av start, hvor berørte kommuner og

---

<sup>75</sup> St.meld.nr.37 (2008-2009) *Helhetlig forvaltning av det marine miljøet i Norskehavet (forvaltningsplan)*.

fylkeskommuner skal inn i prosessen. Videre skal planforslaget konsekvensutredes og sendes på høring før utkastet ferdigstilles i samråd mellom departementene. Med denne meldingen vil Regjeringen igangsette formelt planprosessen for nasjonal marin verneplan i 2009. Utover dette mener Erik Solheim at tiltakene i planen vil avklare og dempe motsetninger mellom blant annet miljøhensyn og næringsinteresser i Norskehavet. Det som er verdt å merke seg, er at de samme målene ble fremlagt ved slutten av forrige Stortingsperiode. Hele perioden fulgte uten at den formelle planprosessen ble igangsatt. Nå har Regjering på nytt satt seg mål om at dette vil igangsettes innen året er omme. Det gjenstår å se om det formelle vil starte eller om den igjen blir gjenstand for uenigheter og forhandlinger.

### **7.3 Hypotesen**

Som nevnt ble det i pressemelding fra Miljøverndepartementet i 2001, fremsatt at det første nettverket av marine beskyttede områder skulle være ferdig innen 2004, og at nasjonal marin verneplan ville vedtas samme år. Det internasjonale målet for OSPAR og nettverket var 2010. Miljøverndepartementet har påpekt at dette målet ikke er en realitet, samtidig som en har meldt inn områder til OSPAR parallelt med utviklingen. Fiskeridepartementet påpeker at det er et problem at en ikke har fått en nasjonal marin verneplan i forhold til det en hadde tenkt seg i utgangspunktet. Som en ser, mangler det ikke på initiativ og utredninger. Det som mangler er vilje, vedtak og gjennomføring. Skjærseth (2004) har også gjort samme betraktning; *"while Norway was one of the states that pushed hardest to get this (OSPAR) international regulation in place, it faces significant challenges in practising at home what it preaches abroad"* (Skjærseth 2004:111). På den andre siden, så vi også at ordlyden i CBD var rundhåndlig formulert, "så langt det er mulig og hensiktsmessig". Dette underbygger det faktum at det er lettere å fremforhandle internasjonale avtaler der reglene er uklare. Folkerettslige forpliktelser trenger ofte ytterligere nasjonale tiltak for å iverksettes.

Ut fra oppgavens utgangspunkt og case, kan en på bakgrunn av disse betraktningene trekke den slutningen at miljøpremisser er lettere å få gjennomslag for internasjonalt enn nasjonalt. Denne oppgaven er ikke hypotesetestende i tradisjonell forstand. Som nevnt er slutninger som gjøres i denne oppgaven, kun gyldig innefor egen ramme. På bakgrunn av en enkelt studie og et enkelt case, er det ikke grunnlag for å generalisere funnene. Oppgaven kan i sin enkleste form, vise til en tendens, hvor internasjonale miljøpremisser tar lengre tid og byr på flere problemer når det skal implementeres nasjonalt. Som vi har sett kan dette begrunnes i

forholdet mellom internasjonale forpliktelser og nasjonale målsettinger og forholdet mellom vern og bruk. Slik denne oppgaven fremstår, kan en trekke slutninger om at når forholdet mellom vern og bruk skal avveies nasjonalt, oppstår det konflikter. Konfliktene blir gjenstand for forhandlinger og kompromisser når ulike interesser har ulike syn på problemet og løsningene. For å kunne trekke denne slutningen til å gjelde utenfor oppgavens rammer, må langt flere undersøkelser gjennomføres, flere verneplaner må analyseres og andre internasjonale forpliktelser må legges til grunn.

## **7.4    *Veien videre***

Som nevnt er mine konklusjoner kun gjeldene innen sine egne rammer. Problemstillingen og hypotesen kan og bør sees fra flere vinkler for å gjelde utenfor rammene, som er fremsatt i oppgaven. Problemstillingen og hypotesen kan for eksempel sees i lys av en komparativ tilnærming. Der marin verneplan analyseres opp mot andre verneplaner. En kan også se det i lys av politiske skillelinjer, og de uenigheter som oppstår og påfølgende forhandlinger, når internasjonale forpliktelser gjøres om til nasjonale målsettinger. Det er også mulig å gå dypere inn i forholdet mellom vern og bruk. En kunne sett nærmere på de berørte sektorinteressene i kyst- og havområdene, enten hver for seg, samlet eller sammenlignet. Da det ikke foreligger noe endelig vedtak for nasjonal marin verneplan, er det første som melder seg av interesse, en videre studie av beslutningsprosessen i forhold til vedtak, iverksetting og implementering.

Forvaltningsplanen for Norskehavet har lagt opp den videre prosessen mot vedtak av marin verneplan. Regjeringen vil starte den formelle prosessen i løpet av 2009. Det er vanskelig å si noe om når det vil foreligge et endelig vedtak og iverksetting av planen. Det er flere scenarioer som melder seg. Det har gått 5 år siden endelig tilråding fra Skjoldalutvalget. Det kan på bakgrunn av dette tenkes at en må justere og endre de løsninger og konsekvenser en kom frem til her, noe som kan utsette prosessen ytterligere. Planen har heller ikke vært på nasjonal høring. De næringene som er avhengig av tilgang til havet og ressursene der, har enda ikke fått sagt sitt. Det forestående Stortingsvalget kan også ha innvirkning på utviklingen av planen. Som jeg tidligere har nevnt er ikke politikk bare kampen om vedtak, men også kampen om definisjoner. Denne prosessen har vært preget av dette. Definisjonen varierer i forhold til hva som skal vernes, hva som skal brukes og hvem som til en hver tid deltar i prosessen. Det er flere skjær i sjøen for marin verneplan. Før et eventuelt vedtak, skal planen på høring, her skal berørte parter uttale seg og mulige konflikter kan oppstå. Etter eventuelt

vedtak skal planen iverksettes. Hvordan marin verneplan iverksettes vil være nyttig å studere. Dette fordi iverksetting også er en politisk prosess.

## **Litteraturliste**

- Baldersheim, H. og Rose, L. (2005) *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering.* Bergen: Fagbokforlaget.
- Buanes, A. (2008). *Nasjonal politikk utfordres – en studie av kystverneplanprosessen i Nordland 1994-2002.* Det samfunnsvitenskapelige fakultet. Institutt for planlegging og lokalsamfunnsforskning. Universitetet i Tromsø
- Easton, D. (1965). *A Framework for Political Analysis.* Chicago: The University of Chicago Press.
- Fimreite, A.L. og Grindheim J. (2007) *Offentlig forvaltning.* Oslo: Universitetsforlaget
- Flaa P., Hofoss, D., Hlmer-Hoven, F., Medhus, T. og Rønning, R. (2000) *Innføring i organisasjonsteori* Oslo: Universitetsforlaget
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskaplige metoder.* Bergen: Fagbokforlaget
- Hanssen, G., Hellesen, M., Vabo, S. (2007) *Politikk og demokrati. En innføring i stats- og kommunalkunnskap.* 2. utgave. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Hoel, A. og Normann, AK. (2005) Iverksetting av internasjonale avtaler. Opprinnelsesregler for fisk. *NORUT rapport nr. 5.*
- Hovik, S. (2000) *Statlige målsetninger og lokale interesser i miljøpolitikken. En studie av kommunal iverksetting.* Oslo: Universitetet i Oslo
- Hovik, S., Naustdalslid, J. (1994). *Lokalt miljøvern.* Otta: Tano AS
- Jacobsen, K (1964). *Teknisk hjelp og politisk struktur. En studie av norsk landbruksforvaltning 1874-1899.* Oslo: Universitetsforlaget.

Kjellberg, F., Reitan, M. (1995) *Studie av offentlig politikk – en innføring*. Oslo: Tano forlag

Lafferty, W., Stanghelle, O., Mugaas, P og Holmboe Ruge, M. (red.) (1997) *Rio+5. Norges oppfølging av FN-konferansen om miljø og utvikling*. Otta: Tano Aschehaoug.

Nelson, B. (1996). *Public Policy and Administration: An Overview*. I Goodin, R. og Klingemann, HD. (1996). *A New Handbook of Political Science*. New York: Oxford University Press

Olsen, J. (1978) *Politiske organisering*. 2. opplag. Bergen: Universitetsforlaget

OSPAR Commission (2007) *2006 Report on the Status of the OSPAR Network og Marine Protected Areas*. Biodiversity Serier nr 319.

OTTAR nr 2 2006: «Forvaltningen av Barentshavet» Tromsø Museum – Universitetsmuseet, Tromsø

Østerud, Ø. (1996). *Satsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.

Østerud, Ø., Goldmann, K., Pedersen, M. (red.) (2004). *Statsvitenskapelig leksikon*. 3.utgave. Oslo: Universitetsforlaget

Rønning, R. (2006) *Vårt politiske Norge. En innføring i stats- og kommunalkunnskap*. Bergen: Fagbokforlaget.

Rudd, M., Ulfstein, G. (1998) *Innføring i folkerett*. Otta: Tano Aschehoug

Sandbæk, R. (2003) *Kystzoneplanlegging – premisser, planlegging, prosess*. Bergen: Juul Forlag

Skjærseth, JB (ed.) (2004) *International Regimes and Norway's Environmental Policy. Crossfire and Coherence*. Hampshire, England Ashgate Publishing Limited. Aldershot.

Sryken, A. (2000) *Bærekraft og naturbruk*. Oslo: Topografisk Forlag 2000.

Thagaard, T. (2002) *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

Tørstad, Kjellaug. (1991) *Innføring av EDB i Trygdeetaten. En analyse av beslutningsprosessen*. Hovedfagsoppgave i Statsvitenskap. Universitetet i Oslo.

### **Offentlige dokument:**

Stortingsmelding nr 68 1980-1981, "*Vern av norsk natur*"

Stortingsmelding nr 43 1998-1999, "*Vern og bruk i kystsona. Tilhøvet mellom verneinteresser og fiskerinæringane*". Tilråding fra Miljøverndepartementet.

Innst. S. nr 168 (1999-2000), Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om vern og bruk i kystsona. Tilhøvet mellom verneinteresser og fiskerinæringane.

Forhandling i Stortinget – Møte torsdag 25.mai 2000. Sak nr. 1 Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om vern og bruk i kystsonen. Tilhøvet mellom verneinteresser og fiskerinæringane.

Stortingsmelding nr 42 2000-2001, "*Biologisk mangfold. Sektoransvar og samordning*". Tilråding fra Miljøverndepartementet.

Innst. S. nr 206 (2001-2002), Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om biologisk mangfold. Sektoransvar og samordning.

Forhandling i Storting nr 203 – Møte tirsdag 11.juni. Sak nr 1 Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om biologisk mangfold. Sektoransvar og samordning.

Stortingsmelding nr 12 2001-2002, "*Rent og rikt hav*". Tilråding fra Miljøverndepartementet.



Innst. S. nr 161 (2002-2003), Innstilling fra energi- og miljøvernkomiteen om rent og rikt hav.

Forhandling i Stortinget nr. 152 – Møte tirsdag 25.mars. Sak nr 1 Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om rent og rikt hav.

Stortingsmelding nr 26 2006-2007, ”*Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*”. Tilråding fra Miljøverndepartementet.

Stortingsmelding nr 37 2008-2009, ”*Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Norskehavet (forvaltningsplan)*”. Tilråding fra Miljøverndepartementet

Miljøverndepartementet (2004) *Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold. Naturmangfoldloven* (NOU 2004:28) Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

Miljøverndepartementet (1986) *Ny handlingsplan for nasjonalparker*. (NOU 1986:13) Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

Pressemelding (2001) *Verneplan for norsk marin natur*. Publisert 29.05.2001 av Miljøverndepartementet.

Stortingsproposisjon nr 39 (1994-1995) *Om samtykke til ratifikasjon av en konvensjon om beskyttelse av det marine miljø i det nordøstlige Atlanterhav, undertegnet i Paris 22. september 1992*. Tilråding fra Miljøverndepartementet.(Online). Tilgjengelig fra: [www.lovdata.no/traktater/text/tra-19980723-001.html](http://www.lovdata.no/traktater/text/tra-19980723-001.html)

Stortingsproposisjon nr. 56 (1992-1993) *Om samtykke til ratifikasjon av en konvensjon om biologisk mangfold av 22. mai 1992*.

Interpellasjon fra Bjørn Olsen (A) til miljøvernministeren. Interpellasjon nr. 18 (1997-98) *Om omfanget og konsekvensene om fylkenes kystverneplaner*. Datert: 30.01.1998. Besvart: 05.03.1998 av miljøvernminister Guro Fjellanger

## Utvalgene:

Bjørge gruppen (1991) *Strategi og retningslinjer for arbeid med Marine verneområder i Norge*. En tilråding utarbeidet for Miljøverndepartementet.

Brattegaardutvalget (1995) *Kartlegging av egnede marine verneområder i Norge*.  
Tilråding fra rådgivende utvalg. Utredning for DN nr. 1995 - 3

Skjoldalutvalget (2003) *Råd til utforming av marin verneplan for marine beskyttede områder i Norge*. Foreløpig tilråding fra Rådgivende utvalg for marin verneplan pr. 17. februar 2003

Skjoldalutvalget (2004) *Endelig tilråding med forslag til referanseområder. Råd til utforming av marin verneplan for marine beskyttede områder i Norge*. Rådgivende utvalg for marin verneplan 30. juni 2004.

Direktoratgruppen (2005): Brev fra Direktoratet for naturforvaltning til Miljøverndepartementet 29.09.2005

## Internett:

Blindheim, AM (2009) *Vil ikke beskytte korallrevene* (Online). Tilgjengelig fra:  
[http://www.dagbladet.no/2009/04/02/nyheter/miljo/biologisk\\_mangfold/korallrev/5585413/](http://www.dagbladet.no/2009/04/02/nyheter/miljo/biologisk_mangfold/korallrev/5585413/) (02.04.2009)

Brænd, T i Store Norske leksikon. *Natur- og miljøvern*. Tilgjengelig på  
[http://snl.no/natur- og\\_milj%C3%B8vern](http://snl.no/natur- og_milj%C3%B8vern)

CBD News (2004) *Convention on biological diversity. From concept to implementation. Historical perspectives on the occasion of the 10<sup>th</sup> anniversary of the entry in to force of the convention on biological diversity* (Online).  
<http://www.cbd.int/doc/publications/CBD-10th-anniversary.pdf>

Havforskningsinstituttet (2002). *Biologisk mangfold (= biomangfold)* (online).  
Tilgjengelig fra: <http://www.kystsone.no/news.cfm?newsitemid=584> (18.11.2002)

Kyst og Havbruk (2005) "Kysten, vår viktigste åker". Særnummer-2 2005, kapittel 3.

Havforskningsinstituttet (Online) Tilgjengelig fra:

[http://www.imr.no/\\_data/page/6473/Kyst\\_og\\_havbruk\\_2005\\_omslag.pdf](http://www.imr.no/_data/page/6473/Kyst_og_havbruk_2005_omslag.pdf)

Millennium Ecosystem Assessment, 2005. *Ecosystems and Human Well-being: Biodiversity Synthesis*. World Resources Institute, Washington, DC (Online).

Tilgjengelig på

<http://www.millenniumassessment.org/documents/document.354.aspx.pdf>

OSPAR Recommendation 2003/3 on a Network of Marine Protected Areas (2003)(Online). Tilgjengelig fra

<http://www.ospar.org/documents/dbase/decrecs/recommendations/or03-03e.doc>

(27.06.2008)

Publisert av Direktoratet for Naturforvaltning (2007). *Marin verneplan* (Online).

Tilgjengelig fra: <http://www.dirnat.no/content.ap?thisId=500014269> (19.12.2007)

Publisert av Direktoratet for Naturforvaltning (2008). *OSPAR-konvensjonen om vern av det marine miljøet i Nordøst-Atlanteren* (Online). Tilgjengelig fra:

<http://www.dirnat.no/content.ap?thisId=500014255> (27.11.2008)

Publisert av Direktoratet for naturforvaltning (2008) *Vernet natur* (Online) Tilgjengelig

fra: <http://www.miljostatus.no/Tema/Naturomrader/Vernet-natur/> (08.12.2008)

Publisert av Direktoratet for Naturforvaltning (2009). *Forvaltning- og skjøtselsplaner* (Online). Tilgjengelig fra:

<http://www.dirnat.no/content.ap?thisId=500009565#Forvaltnings-%20og%20skj%C3%B8tselsplaner> (09.01.2009)

Publisert av Direktoratet for naturforvaltning (2009) *Vernet natur*. (Online)Tilgjengelig

på: <http://www.miljostatus.no/Tema/Naturomrader/Vernet-natur/> (08.05.2009)

United Nations (2007). *Oceans and law of the sea. Division for ocean affairs and the law of the sea: the United Nations Convention on the Law of the sea (A historical*

*perspective*)(Online):

[http://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/convention\\_historical\\_perspective.htm](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm)

Wood, L. J. (2007). *MPA Global: A database of the world's marine protected areas*. Sea Around Us Project, UNEP-WCMC & WWF (Online). Tilgjengelig fra:

<http://groups.google.com/group/wcpamarine-summit/web>

World commission on protected areas (2007) (Online). Tilgjengelig på:

<http://www.iucn.org/themes/wcpa/theme/categories/categories.htm> (12.12.2008)

## **Informanter**

Miljøforvaltningen:

09.03.2009 - Miljøverndepartementet

25.03.2009 - Direktoratet for Naturforvaltning

Fiskeriforvaltningen:

30.03.2009 - Fiskeridepartementet

18.03.2009 - Fiskeridirektoratet

Næringen:

03.04.2009 - Fiskarlaget

23.03.2009 - Norges Naturvern Forbund (pr.e-post)

25.03.2009 - WWF (pr.e-post)

Utvalg:

27.10.2008 og 19.02.2009 – Skjoldalutvalget